

**Соболь Євген Юрійович,
Кіблик Дар'я Володимирівна**

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД
ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ**

МОНОГРАФІЯ

Кропивницький 2023

УДК 342.72/.73+324.924]-056/266(043/3)

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Центральноукраїнського державного університету
імені Володимира Винниченка (протокол №8 від 28 грудня 2022)*

Рецензенти:

Дніпров Олексій Сергійович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту публічного права;

Шатрава Сергій Олександрович – доктор юридичних наук, професор, завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем забезпечення діяльності поліції, професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ, підполковник поліції.

C54 **Соболь Є. Ю., Кіблик Д. В.**

Правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю: монографія. Кропивницький: ФОП Кандиба ТП, 2023. 170 с.

ISBN 978-617-7523-91-7

Монографію присвячено комплексному дослідженню правових засад формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в Україні, зокрема аналізу сутності, мети, завдань, напрямів, принципів, правових засад державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в Україні, а також механізмів її формування та реалізації.

В цьому монографічному дослідженні здійснено загальну характеристику державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю як об'єкта адміністративно-правового регулювання. З'ясовано, що під адміністративно-правовим регулюванням державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю варто розуміти здійснюваний усією системою адміністративно-правових інструментів цілеспрямований, нормативно-організаційний, управлінський вплив спеціальних суб'єктів публічного управління на державну політику у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю з метою її формування та реалізації.

Акцент зроблений на визначенні мети, напрямів, завдань і принципів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

В монографії запропоновано авторське бачення категорії «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю» та сформовано його структуру. А також, запропоновано оригінальну класифікацію суб'єктів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

Монографія розрахована на студентів, аспірантів та викладачів юридичних спеціальностей закладів вищої освіти, а також наукових та практичних працівників.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ.....	9
1.1. Державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.....	9
1.2. Мета, напрями, завдання та принципи формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.....	24
1.3. Правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю	43
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ	58
2.1. Поняття та структура правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.....	58
2.2. Суб'єкти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю	72
2.3. Правові інструменти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю	93
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ.....	112
3.1. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю	112
3.2. Шляхи удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю	127
ВИСНОВКИ.....	143
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	149

ПЕРЕДМОВА



Державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це, з одного боку, векторна та системна субполітика, що відображає ідеологічну та концептуальну спрямованість держави, характеризує її тактично-стратегічний курс на ефективне гарантування та повноцінну реалізацію прав і свобод осіб з інвалідністю, задоволення їх потреб нарівні з іншими громадянами, створення безбар'єрного середовища, забезпечення комплексної соціальної інклюзії, належний соціальний і правовий захист та інше; а з іншого – системна, впорядкована, цілеорієнтована діяльність спеціальних суб'єктів публічної влади тактичного і стратегічного характеру, детермінована метою, цілями та завданнями щодо ефективного утвердження, гарантування, реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, що спирається на відповідний адміністративно-правовий інструментарій та втілюється у профільних програмних документах і соціальній практиці.

Згідно із статистичними даними Державної служби статистики України станом на 2021 рік в Україні налічувалось 2,7 мільйонів осіб з інвалідністю¹ (6,6% від загальної кількості населення країни). Зазначена категорія осіб є маргіналізованою групою населення, а тому формування та реалізація державної політики щодо забезпечення їх прав і свобод потребує спеціальних підходів та інструментів, які б чітко й ефективно забезпечували її якісне оновлення та трансформацію з урахуванням передових світових практик і стандартів. Натомість сучасна державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю характеризується як недосконала, непослідовна та малоефективна. Так, простежуються тенденції щодо допущення типових помилок і прорахунків, низької ефективності здійснюваних заходів, непослідовності діяльності та низької взаємодії повноважних суб'єктів, проведення спірних реформ, невідповідності задекларованих положень дійсності, неналежного планування.

¹ У Державній службі статистики України розповіли, скільки в Україні людей з інвалідністю. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ukraine-invalidnist-statystyka/31324501.html>

Під адміністративно-правовим регулюванням державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю варто розуміти здійснюваний усією системою адміністративно-правових інструментів цілеспрямований, нормативно-організаційний, управлінський вплив спеціальних суб'єктів публічного управління на державну політику у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю з метою її формування та реалізації.

Монографія визначає мету, напрями, завдання і принципи формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. В цій монографії розглянуто виокремлення загальної, стратегічної та функціональної мети державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Завдання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю поділяється за характером на: 1) інформаційні; 2) нормативно-правові; 3) правозахисні; 4) правореалізаційні; 5) сервісні; 6) фінансово-економічні.

Напрями державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю ґрунтуються на зовнішньополітичних і внутрішньодержавних чинниках, тобто визначаються на основі як міжнародних документів, світової практики і стандартів, так і з урахуванням вітчизняних обставин. Доведено доцільність систематизації відповідних напрямів у п'ять груп: 1) напрями на основі забезпечення прав; 2) напрями на основі забезпечення свобод; 3) напрями щодо окремих категорій осіб з інвалідністю (діти, жінки, особи похилого віку, особи з інвалідністю внаслідок війни й інші); 4) напрями комплексні; 5) напрями, зумовлені актуальними викликами.

Поняття принципів державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю сформульовано та запропоновано поділяти їх на універсальні (загальні) та галузеві (спеціальні). Останні, у свою чергу, поділяються на ординарні й іманентні.

В монографії запропоновано авторське бачення категорії «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю». Сформовано структуру адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, яка складається з таких елементів: 1) норми права та їх зовнішнє вираження; 2) принципи адміністративного права та принципи реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю; 3) акти реалізації норм права; 4) адміністративно-правові відносини, які виникають у процесі реалізації цієї політики; 5) суб'єкти реалізації вказаної субполітики; 6) форми та методи реалізації такої політики; 7) правова свідомість.

А також, запропоновано оригінальну класифікацію суб'єктів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і

свобод осіб з інвалідністю, яких варто систематизувати за п'ятьма критеріями: за функціональною спрямованістю (первинні, вторинні); за сферою дії (загальні, спеціальні); за предметним змістом діяльності (масштабні, сингулярні); за територіальною приналежністю (загальнодержавні, регіональні); за часом дії (постійно діючі, тимчасові).

До особливостей адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, зокрема, належать: 1) змістовна комплексність; 2) пряма залежність від сфери застосування конкретного адміністративно-правового інструменту та обсягу повноважень компетентного суб'єкта; 3) можливість застосування лише суб'єктами, до повноважень яких віднесено здійснення певного виду діяльності, пов'язаної із відповідним адміністративно-правовим інструментом; 4) відсутність чіткої законодавчої регламентації конкретних інструментів, якими можуть користуватися компетентні суб'єкти; 5) наявність конкретної мети, яка й виступає передумовою застосування відповідних інструментів – забезпечення прав та свобод осіб з інвалідністю; 6) детермінують певні юридичні наслідки (однак, в окремих випадках можуть не мати спрямованості на їх виникнення).

В цій монографії виокремлено та розглянуто конкретні адміністративно-правові інструменти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а саме – нормативно-правовий акт, індивідуальний (адміністративний) акт, адміністративний договір, інші юридично значущі адміністративні дії, акти-плани, фактичні дії та контроль.

З огляду на це, формування та реалізація державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю мають здійснюватися з урахуванням низки соціальних, політико-правових, економіко-фінансових, морально-етичних чинників та міжнародного співробітництва України.

В монографічному дослідженні проаналізовано зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю та запропоновано: 1. Зважаючи на приклади Основних Законів Грецької Республіки, Грузії, Китайської Народної Республіки, Фінляндської Республіки, метою закладення належних правових законодавчих засад, формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, внести зміни до ст. 24 Конституції України. 2. За прикладом спеціальних законодавчих актів Грецької Республіки, Грузії, Литовської Республіки, Республіки Казахстан, Республіки Корея з метою гарантування системності, прогнозованості та сталості державної політики щодо осіб інвалідністю, сприяння її транспарентності, доповнити ст. 9 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в

Україні» новою ч. 3 та Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України, новим підпунктом 3б-1 пункту 4. 3. Враховуючи механізми формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю Китайської Народної Республіки, Королівства Данія, Литовської Республіки, Королівства Іспанія, Республік Казахстан, Корея, Польща, Фінляндія, переглянути правовий статус Ради у справах осіб з інвалідністю Кабінету Міністрів України, а також розглянути можливість запровадження координаційних суб'єктів на рівні територіальних громад (за аналогією відповідних муніципальних рад указаних країн). 4. З метою забезпечення стабільної та відповідальної державної політики у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, сприяння її визначеності, закладення необхідних правових основ формування та реалізації, прийняти нову редакцію Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», яка концептуально має ґрунтуватись на прогресивних світових стандартах і комплексній моделі інвалідності, або розробити новий законодавчий акт, як приклад, Закон України «Про засади державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю». Належними прикладами у цьому контексті є спеціальні закони Грузії, Литовської Республіки, Республіки Болгарія, Республіки Корея. 5. На основі позитивного досвіду Держави Ізраїль, Литовської Республіки, Королівства Данія, Республіки Корея розробити спеціальний сигнально-оповіщувальний мобільний додаток невідкладного виклику служб порятунку, адаптований до потреб осіб з інвалідністю. 6. З метою якісного вдосконалення та концептуального оновлення механізму формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю за пріоритетним напрямом забезпечення захисту й безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику перейняти та запровадити політику, аналогічну тій, що здійснюється у Державі Ізраїль.

Монографія набуває особливої актуальності з питань удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю за такими напрямками: трансформація загального планування у стратегічне планування у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю; розвиток адміністративного законодавства, зокрема розробка і прийняття нормативно-правових документів, які закріплюють процедури підтримки осіб з інвалідністю; удосконалення процедур застосування адміністративно-правових інструментів, які використовуються при реалізації відповідної державної політики; створення додаткових гарантій забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в умовах COVID-19. У рамках кожного із цих напрямів передбачено внесення змін до чинної нормативно-правової бази, а також здійснення низки інших заходів, спрямованих на підвищення

ефективності механізмів формування та реалізації досліджуваної державної політики.

Проблематикою державної політики щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також питаннями адміністративно-правових механізмів її формування та реалізації займалася значна кількість науковців, серед яких варто виокремити таких: В. Авер'янов, О. Безпалова, Ю. Битяк, В. Галуцько, В. Гриценко, І. Гриценко, В. Гаращук, О. Джафарова, Т. Дракохруст, О. Дрозд, О. Єщук, Г. Зубко, Ю. Кіцул, В. Комзюк, Д. Кошиков, А. Манжула, А. Маркіна, Р. Мельник, Р. Миронюк, Н. Лесько, В. Настюк, Р. Опацький, Т. Перун, Р. Пилипів, Р. Плиська, О. Скакун, О. Сокурєнко, О. Стукаленко, В. Терещук, В. Тригубенко, І. Чеховська, С. Шатрава й інші. Разом із цим, окремі напрями профільної політики держави щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в рамках адміністративно-правової науки досліджувались у роботах С. Борискіна, В. Кондратенка, С. Коханчука, А. Куцої, Л. Миськів, К. Міщенко, А. Мхитаряна, О. Паровишник, С. Пасічніченко, Д. Переверзева, В. Петрусевич, В. Роман, Є. Соболя, А. Терещенка й інших.

Однак, не дивлячись на численну кількість наукових розробок, присвячених правовим засадам та механізмам формування і реалізації державної політики відносно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, вказана проблематика відзначається динамічністю, а тому потребує визначення сучасних шляхів розв'язання наявних проблем теоретичного та прикладного характеру. Все це в сукупності обумовлює актуальність, доцільність і своєчасність проведення нами дослідження.

Монографічне дослідження є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим питанням визначення адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Основні результати дослідження, що становлять наукову новизну і практичну значущість, знаходять свій прояв у теоретичних положеннях, висновках, а також практичних пропозиціях та рекомендаціях до підвищення ефективності та дієвості зазначеної державної політики.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ



1.1. Державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

За сучасних умов інвалідність та її проблематика є загальноновизнаними. Це глобальне соціальне явище, яке неможливо уникнути, воно актуальне для всіх країн світу, а питання повноцінної інклюзії та забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю нині займають чільне місце серед основних векторів внутрішньої політики всіх демократичних держав, у тому числі й України. Окреслена проблематика масштабна, динамічна, чутлива як до світових, так і внутрішньодержавних кризових явищ, має місце за будь-яких обставин і торкається більшості земного населення.

У даному контексті закономірно, що для цивілізованих країн пріоритетного значення набуває цілеспрямована діяльність їх публічних інституцій щодо гарантування та забезпечення основоположних прав і свобод людини та громадянина, насамперед відносно осіб, які є маргіналізованими, найменш захищеними та, відповідно, потребують цього першочергово. Така діяльність знаходить вияв у спеціальній державній політиці, що визначається, формується і здійснюється органами державної влади та безпосередньо спирається на застосування ними владних повноважень. Тобто, дана політика не існує абстраговано від публічного адміністрування, а обов'язково підлягає адміністративно-правовому забезпеченню і регулюванню.

Політична діяльність і публічне адміністрування реалізуються, передусім, у межах виконавчої влади; вони негативно відмежовуються один від одного, але корелюють між собою, а їх поєднання призводить до необхідної синергії, за якої конкретна державна політика набуває практичного вираження і втілення.

Попри це, сьогоднішня реальність демонструє, що державна політика України, зокрема й у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, з одного боку, має чіткий курс, є вмотивованою, перебуває у процесі якісного оновлення та трансформації у відповідності до найкращих світових моделей, практик і стандартів, а з іншого – характеризується як недосконала, низькоефективна, непослідовна тощо. Така ситуація доволі неоднозначна, адже вона: по-перше, детермінована низкою негативних факторів, які мають деструктивний вплив на більшість суспільних і державних процесів (у першу чергу, маємо на увазі військову інтервенцію Російської Федерації, пандемію COVID-19 та наявну економічну кризу); по-друге, пов'язана з неналежним формуванням й, особливо, реалізацією, що викликає ряд запитань до суб'єктів публічного управління й актуалізує доцільність наукового пошуку у цій сфері.

Додатково принагідно зазначити, що відповідно до взятих Україною зобов'язань, однією із ключових цілей державної політики у сфері захисту прав осіб з інвалідністю є створення суспільного середовища рівних можливостей для таких осіб та їх інтеграція у суспільне життя, переосмислення поточних соціальних послуг для створення системи підтримки, що забезпечить суспільну активність та незалежність людей з інвалідністю [54, с. 2; 120, с. 55-56]. За таких обставин простежується чіткий зв'язок з тематикою нашого дослідження та логічно вбачається необхідність предметного аналізу адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики в розрізі проблематики забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а також її окремих складових.

Державна політика є складним і багатоманітним явищем, що впливає на всі сфери суспільного життя та, відповідно, викликає інтерес у представників різноманітних наук, зокрема й юриспруденції. Так, державна політика, її сутнісні аспекти й окремі напрями були та залишаються предметом наукових пошуків таких вчених-адміністративістів, як: В. Авер'янов, О. Безпалова, Ю. Битяк, В. Галуцько, В. Гриценко, І. Гриценко, В. Гаращук, О. Джафарова, Т. Дракохруст, О. Дрозд, Г. Зубко, В. Комзюк, А. Корнійченко, Д. Кошиков, А. Манжула, Р. Мельник, Н. Лесько, В. Настюк, Р. Опацький, О. Стукаленко, В. Тригубенко та інших. У свою чергу, окремі вектори профільної політики держави щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в рамках адміністративно-правової науки

досліджувались у роботах В. Кондратенка, С. Коханчука, А. Куцої, Л. Миськів, А. Мхитаряна, О. Паровишник, С. Пасічніченко, Д. Переверзева, В. Роман, Є. Соболя, А. Терещенка й інших. Проте попередні дослідження, здебільшого, мають дотичний або фрагментарний характер відносно нашої теми. Тому, враховуючи це, а також факти стрімких глобалізаційних процесів та існуючих викликів, можемо констатувати, що відповідна державна політика потребує систематичних змін і концептуальних оновлень, насамперед за допомогою комплексного науково обґрунтованого адміністративно- правового регулювання.

Тож для формування якісного теоретичного базису нашого дослідження, у межах цього підрозділу буде проведено основоположний сутнісно-змістовний аналіз державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

З'ясування змісту такої політики доцільно розпочати з дефінітивного визначення її ключових понять. Так, базовою категорією виступає «політика», яка традиційно тлумачиться як загальний напрямок, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії у тій чи іншій галузі у певний період [24, с. 1035]. У довідковій юридичній літературі її визначають як систему цілей і засобів їх досягнення певної держави у сфері внутрішнього та зовнішнього життя [23, с. 672; 10, с. 320]. При цьому, у широкому значенні політика інтерпретується як середовище взаємодії між різними соціальними групами, партіями, націями, народами, державами, владою і населенням, а також громадянами та їх об'єднаннями. Політика – це найважливіший і найскладніший пласт суспільного життя; вона є збалансованою системою цілей, інтересів і пріоритетів. [37, с. 7]. Тобто акцентується на всеосяжності політики, її організаційно-регулюючому характері та цілеспрямованості.

Етимологічно ж політика – це державна діяльність (від грець. *πολιτικά*) [166, с. 616]. Тому не випадково, що здебільшого вона розглядається в органічному зв'язку з такими категоріями, як «влада», «держава» й «управління». Відповідно до цього, у наукових працях поширеними є трактування політики як мистецтва управління, керування державою [74, с.76-77; 105, с.19; 76, с.76; 9, с.1], що достатньо лаконічно і вдало характеризує сутність цього явища.

З урахуванням викладеного, логічно вбачається узагальнена дефініція політики, сформована О. Безпаловою, яка у результаті аналізу точок зору науковців визначила її як свідому та цілеспрямовану діяльність політичних суб'єктів, спрямовану на налагодження ефективних відносин між державою та суспільством у різноманітних сферах суспільного життя, забезпечення на належному рівні основних

прав і свобод людини та громадянина, формування правової свідомості та правової культури населення [13, с.87-88].

Принагідно, що таке розуміння відображає дуальну сутність політики, яка, з одного боку, є середовищем, сферою взаємодії різних соціальних груп, а з іншого – цілеорієнтованим напрямом дій. Проте, таке трактування не зовсім вірне, адже уособлює в собі два споріднених, але відмінних поняття.

Отже, вітчизняні вчені відзначають, що в українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні поняття «policy» і «politics». Типовими прикладами визначень цих понять можна вважати такі:

1) політика (politics) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб. Політику в цьому розумінні вивчають і аналізують переважно політологи;

2) політика (policy) – це план, курс дій або напрям дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо. Саме у такому розумінні вживається слово «політика», коли йдеться про державну політику та її напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна) [176, с 65-66; 37, с.7].

Таким чином, відносно нашого дослідження політику необхідно розглядати у другому варіанті, тобто як стратегічний курс або напрям дій, який визначається, формується та реалізується спеціально уповноваженими публічними інституціями держави. У цьому контексті політика обов'язково має управлінську складову, оскільки є особливою формою діяльності органів державної влади, у першу чергу виконавчої, що спрямована на організацію та впорядкування суспільних відносин у різних сферах, вирішення нагальних проблем. Даним трактуванням ми підкреслюємо політико-управлінську діяльність відповідних органів державної влади, яка в загальному і є державною політикою.

При характеристиці державної політики її діяльнісний аспект відзначають і багато науковців. Зокрема, за О. Валевським державна політика – це діяльність, націлена на вирішення проблем суспільного розвитку; дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства [21, с. 21]. В. Тертичка зазначає, що це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, що впливає на життя суспільства [174, с. 65-66]. Змістовно схожі авторські дефініції зустрічаються і у працях В. Андріяша, [9], Т. Авакяна [1, с.107], О. Васильєва [22, с. 8], Н. Коршунової [74, с.91-92], І. Петренка [109, с.24] та інших, а також

спеціальних навчальних посібниках [85, с.116] й енциклопедичних словниках [42, с.144]. Відтак, державна політика обґрунтовано тлумачиться як особлива діяльність суб'єктів владних повноважень, що детермінована державними цілями щодо вирішення існуючих проблем суспільного розвитку.

За таких обставин зрозумілими є позиції низки вчених, які характеризують її як засіб, за допомогою якого держава досягає визначених стратегічних цілей і реалізує власні функції [40, с. 269; 114, с.35] реакцію держави на конкретні проблеми суспільства або груп у цьому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій [9], сукупність цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) [37, с. 8] тощо. Вказані розуміння гармонійно доповнюють попередньо наведені формулювання державної політики та підкреслюють її сутнісні особливості.

Відтак проведений загальнотеоретичний аналіз державної політики дозволяє зробити певні висновки про характерні властивості цього явища, а саме її атрибути. Під атрибутами державної політики ми розуміємо невід'ємні властивості та суттєві ознаки, що включає наступне:

- державна політика є системною діяльністю, вона має бути впорядкованою та цілеорієнтованою; в окремих випадках вона може виражатися в бездіяльності, що також матиме обумовленість певними цілями;
- державна політика є прерогативою обмеженої кількості органів державної влади;
- державна політика детермінується стратегічними цілями та/або нагальними суспільними проблемами;
- державна політика має мету та спрямування.

Виокремлені атрибути доцільно вважати універсальними, адже вони стосуються лише базового змісту державної політики та можуть використовуватись при характеристиці її будь-якого виду, напряму. Зокрема, ці атрибути притаманні і державній політиці щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Для визначення спеціальних атрибутів державної політики її необхідно розглядати у контексті конкретного напряму або сфери її формування та реалізації.

У базовому розумінні політика держави обов'язково поділяється на внутрішню і зовнішню. Така диференціація усталена як у науковій, так і законодавчій площині. Зокрема, про внутрішню і зовнішню державну політику йдеться у Конституції України при визначенні повноважень Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а також спеціальному Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI.

У свою чергу, внутрішня державна політика як узагальнена діяльність, що відображає весь комплекс пріоритетів, цілей і завдань держави, розподіляється на низку видів (підвидів), як приклад, за напрямками (сферами), територіальними, часовими критеріями, об'єктами впливу й іншим.

Найпоширенішою є класифікація державної політики, яку здійснюють відповідно до напрямку (сфери) діяльності або змісту об'єкта управління. З огляду на це, політичний процес управлінського впливу держави на економіку є економічною політикою, на соціальну сферу – соціальною політикою, на культурну сферу – культурною політикою тощо. Ці види (підвиди) державної політики тісно пов'язані. Кількість сфер людської діяльності, які можуть бути використані як підстава класифікації, досить значна, що надає широкі можливості для всебічного осмислення сутності державної політики [74, с.99-100]. Так, державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю відноситься до вказаної класифікації, однак вона орієнтована на конкретних суб'єктів і сферу, а тому ієрархічно перебуває на межі соціальної та гуманітарної політики держави.

Визначення місця досліджуваної політики таким чином, на нашу думку, є об'єктивним, адже забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод усіх громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту являється ключовою засадою внутрішньої політики держави у соціальній сфері, а забезпечення рівного доступу громадян до здобуття якісної освіти, розвиток інклюзивної освіти, забезпечення рівних можливостей у задоволенні культурно-духовних потреб, створення умов інформаційної доступності – в гуманітарній [134]. Таким чином, окреслюється місце державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у системі державної політики загалом, що можна виразити ієрархічним ланцюгом «внутрішня державна політика» – «соціальна/гуманітарна політика держави» – «державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю».

Для формування повноцінного уявлення про державну політику щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а також належного дослідження її сутності, постає потреба у конкретизації природи соціальної та гуманітарної політики.

Поняття «соціальна політика» доволі розповсюджене та широко використовується у сферах публічного управління, повсякденності, а також нормативно-правових актах й інших офіційних документах. Проте, легітимні дефініції цього поняття відсутні. Так, як правило, при характеристиці тих чи інших аспектів соціальної політики акцентується на:

- добробуті й розвитку населення, заохоченні його прагнення до соціального прогресу, підвищенні та покращенні рівня життя [66];
- ефективному здійсненні кожним своїх прав щодо праці, житла, соціального забезпечення та захисту, отримання якісної медичної допомоги, соціальної інтеграції й участі у житті суспільства, батьківства, соціального, правового та економічного захисту сім'ї тощо [43];
- розв'язанні проблем стосовно підвищення рівня та якості життя, безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвитку охорони здоров'я та освіти [118];
- подоланні бідності та бездомності, зменшенні соціального розшарування, сприянні молоді в реалізації творчих можливостей та ініціатив [134].

Тобто соціальна політика держави базується на концепції та постулатах соціальної держави, за яких людина є найвищою соціальною цінністю, а забезпечення її прав і свобод, створення умов загального добробуту та безпеки для всього населення визначається головним обов'язком. Відтак поняття соціальної політики необхідно також пов'язувати зі здійсненням соціальної функції держави, забезпеченням соціальних, культурних прав людини й громадянина. У такому розумінні соціальну політику, на думку Г. Чанишевої, слід розглядати як систему заходів, спрямованих на здійснення соціальної функції держави, забезпечення зазначених прав. У зв'язку з цим соціальна політика охоплює різні сфери суспільних відносин, пов'язані зі здійсненням соціальної функції держави. Йдеться про широкий спектр відносин у соціальній та гуманітарній сферах суспільного життя [183, с.82]. Зі свого боку, вважаємо такий підхід обґрунтованим і, відповідно, підтримуємо таку думку.

З іншого боку, соціальна політика сприймається як форма свідомого впливу на соціальну сферу життєдіяльності людей для її зміни в інтересах учасників цих відносин. Соціальна сфера життєдіяльності представлена відношенням між умовами життя людей та їх потребами. На цьому тлі постає інтерес людей, потреби яких залежать від розподільчої політики держави. Соціальна політика справляє вплив на умови життя людей. Межі цього впливу полягають в установленні таких відношень між двома елементами соціальної сфери, за яких в індивідів не відтворюється відчуття нужденності [37, с.18]. Проте вважаємо, що таке формулювання не зовсім вдале, адже характеризує соціальну політику як своєрідну реакцію, відповідь держави на потреби громадян, що суттєво звужує її дійсний зміст. Варто нагадати, що державна політика – це завжди стратегічна цілеспрямована діяльність уповноважених суб'єктів, яка покликана не лише вирішувати уже існуючі проблеми, а й попереджувати їх та досягати поставлених цілей.

У свою чергу, цілі державної політики, у тому числі соціальної, зумовлюються як інтересами й потребами людей, так і власними обов'язками у конкретній сфері.

Влучно і лаконічно поняття «соціальна політика» розкриває О. Іванова, яка визначає її як діяльність держави щодо створення та регулювання соціально-економічних умов життя суспільства з метою підвищення добробуту членів суспільства, усунення негативних наслідків функціонування ринкових процесів, забезпечення соціальної справедливості та соціально-політичної стабільності у країні [55, с. 48]. Погоджуємось і з думкою Г. Чанишевої, що соціальна політика – це система заходів, спрямованих на здійснення соціальної функції держави, забезпечення соціальних, культурних прав та інтересів людини, добробуту, соціального розвитку та підвищення рівня життя населення [183, с.82].

Більш комплексно до вироблення дефініції поняття «соціальна політика» підійшли О. Палій та В. Скуратівський, які, враховуючи багатоаспектність засад цього явища, розрізняють її вузьке та широке розуміння. Так, у вузькому розумінні соціальна політика – це цілеспрямована діяльність суб'єктів з метою забезпечення соціального захисту і створення умов для формування безпечного соціального середовища людини. У такому аспекті соціальна політика передбачає комплекс заходів, спрямованих на створення системи соціальних амортизаторів суспільних, зокрема ринкових, ризиків і формування соціальних стандартів. У широкому розумінні соціальна політика – це система цілеспрямованої діяльності суб'єктів, що сформувалася у суспільстві на певному етапі його розвитку і здійснюється на основі певних принципів і засад з метою забезпечення оптимального функціонування й розвитку соціальних відносин. У такому аспекті соціальна політика є системою управлінських, регулятивних, саморегулятивних способів і форм діяльності суб'єктів, сукупністю принципів, рішень і дій, що втілюються у соціальних програмах і соціальній практиці з метою задоволення потреб, збалансування соціальних інтересів людини, соціальних груп суспільства, досягнення соціальних цілей, розв'язання соціальних завдань, формування соціальних цінностей [164, с. 5-6].

Наразі уніфіковане розуміння сутності та змісту цієї соціальної політики держави відсутнє. Проте, достеменно можна сказати, що така державна політика є ключовою сферою, яка акумулює у собі цілі, завдання, обов'язки держави, інтереси суспільства щодо розбудови держави загального добробуту.

У свою чергу, гуманітарну політику у найзагальнішому вигляді визначають як використання державної влади в гуманітарній сфері життєдіяльності певного суспільства. Із змістовного боку, як вказує

В. Малімон, гуманітарна політика є сукупністю цілей, принципів, механізмів і конкретних заходів, спрямованих на створення умов для повноцінного гуманітарного розвитку суспільства, розкриття і збагачення його інтелектуального потенціалу, забезпечення всебічної духовнотворчої реалізації особистості та необхідної для цього соціодинаміки освіти, науки, мистецтва, літератури та інших складових духовного життя [87, с. 177]. Тобто така політика покликана всебічно сприяти розвитку творчого потенціалу особи та суспільства загалом.

Оскільки сучасна гуманітарна політика в розвинених країнах має послідовно людиноцентристський, гуманістичний за змістом і спрямованістю характер: орієнтує всі сфери суспільного буття, весь комплекс суспільних відносин (економічні, політичні, соціальні, культурні) на задоволення безпосередніх потреб та інтересів людей, їх всебічний гармонійний розвиток. Такий підхід базується на розгляді людини як основної цінності суспільного життя [165, с. 436]. Разом з цим закономірно вбачаємо, що гуманітарна політика сприяє створенню умов для належної реалізації своїх можливостей кожною особою.

Отже, на основі наукових позицій щодо розуміння соціальної та гуманітарної політики можемо провести узагальнення та визначити їх атрибути. За цих обставин варто вказати, що, оскільки вказані політики є окремими видами (підвидами) державної політики, то їм притаманні всі універсальні атрибути державної політики, котрі ми виокремили попередньо. Тому вважаємо за необхідне визначити їх спеціальні атрибути. Під відповідними спеціальними атрибутами ми розуміємо невід'ємні властивості та суттєві ознаки політики, що належать їй як окремому орієнтованому виду (підвиду) державної політики. Отже, вони:

- мають конкретизовану мету;
- здійснюються на основі власних принципів, мають профільні засади формування та реалізації;
- спрямовані на здійснення соціальної функції держави;
- мають власний інструментарій (комплекс заходів, форми впливу, способи);
- втілюються у спеціальних програмах і соціальній практиці.

Далі, для з'ясування змісту державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю як об'єкта адміністративно-правового регулювання, варто проаналізувати ключову конструкцію «забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю», що, на нашу думку, доцільно виконати через призму «забезпечення прав і свобод людини».

Таким чином, не вдаючись до поглибленого наукового пошуку, відзначимо, що семантично слово «забезпечувати» означає «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось» [24, с. 375]. Тобто забезпечення прав і свобод, відповідно, має означати їх всебічне гарантування та сприяння належній реалізації.

Зазначене вище узгоджується з позиціями вчених. Зокрема, В. Демиденко вказує, що забезпечення прав і свобод людини, як головний обов'язок України – це діяльність держави, що ставить своїм завданням сприяння в реалізації прав і свобод людини шляхом позитивного впливу на формування загальносоціальних (економічних, політичних, духовно-ідеологічних) і юридичних гарантій, які передбачають охорону і захист прав та свобод людини [36, с. 35]. Схожі погляди має О. Прієшкіна, яка забезпечення прав і свобод людини визначила як створення відповідних умов для здійснення прав і свобод людини, що має такі три телеологічні доміанти (цілеспрямовані напрями) державної діяльності: 1) сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); 2) охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для запобігання правопорушенням); 3) захист прав і свобод людини (у разі їх порушення з боку будь-якого суб'єкта) [117, с. 110]. Ми в цілому підтримуємо наведені визначення, проте вважаємо, що розуміння «забезпечення прав і свобод людини» виключно як «діяльності держави» не є вірним, адже нині вагому роль у цьому напрямі відіграють інститути громадянського суспільства.

Отже, забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це:

по-перше, система спеціальних гарантій, яка складається із відповідних засобів і суб'єктів їх реалізації, орієнтованих на створення надійних умов для повноцінного здійснення прав і свобод особами з інвалідністю;

по-друге, цілеспрямований напрям діяльності органів публічної влади та профільних інститутів громадянського суспільства, спрямований на сприяння в належній реалізації прав і свобод особами з інвалідністю, їх охорону та захист, а також створення системи спеціальних гарантій.

До того ж вважаємо, що окреслене забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, по суті, є адміністративно-правовим, адже здійснюється передусім органами публічної влади. Відповідна адміністративна діяльність цих суб'єктів регламентується нормами адміністративного права та безпосередньо пов'язана з використанням системи адміністративно-правових інструментів (сукупності адміністративно-правових засобів).

Разом з цим належний стан забезпечення прав і свобод людини та громадянина в будь-якій країні, на думку В. Демиденка, може мати місце в тому випадку, якщо він ґрунтується на відповідній основі. Зокрема, такою основою може слугувати: а) визнання і впровадження в національне законодавство основних принципів та інститутів демократії; б) визнання і впровадження міжнародних стандартів з прав людини; в) наявність гарантій забезпечення прав і свобод людини; г) наявність

механізму розподілу влади; д) присутність дійсної дієвої судової влади та інше [36, с. 27]. Зі свого боку, вважаємо, що окрім зазначеного, первинною основою для забезпечення прав і свобод людини, в тому числі й осіб з інвалідністю, є наявність виваженої легітимної державної політики як відповідного стратегічного орієнтира, що закріплює основні засади, принципи та пріоритети діяльності держави, її інституцій у цих сферах.

Спираючись на вищезазначене, принагідно погоджуємось із К. Міщенко, яка вказує, що основною метою політики по відношенню до осіб з інвалідністю має бути не тільки найбільш повне відновлення їх здоров'я та забезпечення засобами життя, але й максимально можливе відновлення можливостей до соціального функціонування на рівних засадах з іншими громадянами даного соціуму [98, с. 37-38]. Окрім цього, забезпечення реалізації прав і задоволення потреб осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами, поліпшення умов їх життєдіяльності, визначено метою діяльності держави у деяких законодавчих і нормативних актах [145; 129; 154], що свідчить про вагомість досліджуваного напрямку та певну сформованість спеціальної державної політики у цій сфері.

За таких обставин, узагальнюючи попередньо викладений матеріал щодо сутності державної, соціальної та гуманітарної політики, їх атрибутів, розуміння конструкції «забезпечення прав і свобод осіб», вбачаємо за можливе сформулювати обґрунтовану позицію та визначити, що державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це:

по-перше, векторна та системна субполітика, що відображає ідеологічну та концептуальну спрямованість держави, характеризує її тактично-стратегічний курс на ефективне гарантування та повноцінну реалізацію прав і свобод осіб з інвалідністю, задоволення їх потреб нарівні з іншими громадянами, створення безбар'єрного середовища, забезпечення комплексної соціальної інклюзії, належний соціальний і правовий захист та інше;

по-друге, системна, впорядкована, цілеорієнтована діяльність спеціальних суб'єктів публічної влади тактичного і стратегічного характеру, детермінована метою, цілями та завданнями щодо ефективного утвердження, гарантування, реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, що спирається на відповідний адміністративно-правовий інструментарій та втілюється у профільних програмних документах і соціальній практиці.

Таким чином, державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю акумулює в собі як універсальні атрибути державної політики, так і спеціальні атрибути соціальної та гуманітарної політики. Водночас, проведений аналіз дає підстави вести мову й про окремі,

власні атрибути державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, які доцільно вважати автентичними. Такі атрибути вказують, що державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю:

- є векторною та системною субполітикою держави;
- є прерогативою спеціальних суб'єктів публічної влади;
- спрямована на конкретних осіб;
- втілюється у профільних програмних документах і соціальній практиці;
- має бути когерентною, тобто повністю узгоджуватися у часі й, особливо, просторі. Інакше кажучи, така субполітика держави повинна однаково і синхронно реалізовуватись на всіх рівнях держави, що, у свою чергу, потребує налагодження спеціального механізму контролю та взаємодії між профільними суб'єктами всіх ланок.

Поряд з цим, як зазначалось на початку цього підрозділу, державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю не існує абстраговано. Вона обов'язково корелює з публічним управлінням і, відповідно, підлягає адміністративно-правовому забезпеченню та регулюванню. Таке поєднання призводить до необхідної синергії, за якої конкретна державна політика набуває практичного вираження і втілення.

У цілому, політика й управління є взаємозалежними суспільними сферами, які об'єднує загальна природа походження, що пов'язана із феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку співвідносилися по-різному, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин. Головне у творенні політики – це визначення суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади. Політичне рішення характеризується тим, що суб'єкту публічної політики доводиться обирати найбільш оптимальний варіант із кількох альтернативних.

Адміністративна робота у такому контексті є реалізацією прийнятого політичного рішення. Тобто адміністративна діяльність пов'язана з інструментальною складовою здійснення політики і тому повинна бути регламентована відповідними нормами [71, с. 10]. Окрім вказаного, державна політика відображає ідеологічну та концептуальну спрямованість держави та, відповідно, слугує основним орієнтиром для суб'єктів її здійснення.

Діалектика відношення державної політики та публічного управління, як слушно зазначає Н. Коршунова, припускає не тільки і не стільки їх безпосередній зв'язок. Опосередковувальною ланкою в їхньому взаємозв'язку є право, через нього державна політика у процесі публічно-управлінської діяльності втілюється в реальність. Власне, за

допомогою права і публічного управління державна політика досягає своїх цілей [74, с. 124]. При цьому, можна зробити висновок, що провідна роль у даному випадку належить саме адміністративному праву, оскільки окреслена публічно-управлінська діяльність перебуває в адміністративно-правовій площині.

У даному контексті принагідно зазначити, що публічне управління – це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади [136]. Відтак здійснюваний управлінський вплив держави, що ґрунтується на використанні повноважень органів виконавчої влади стосовно певних об'єктів є нічим іншим, як адміністративно-правовим регулюванням.

Адміністративно-правове регулювання є похідною категорією щодо загального правового регулювання, його галузевим різновидом [12, с. 163]. У загальному вигляді під ним розуміють один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [26, с. 205]. На думку А. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [59, с. 47]. Співмірне розуміння висловлює А. Куліш, який визначає правове регулювання як здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх [80, с. 62]. Як бачимо, у наведених трактуваннях простежується однаковість поглядів стосовно трактування правового регулювання як певного впливу на суспільні відносини, що цілком узгоджується з окресленим попередньо розумінням публічного управління. До того ж означені у наведених визначеннях властивості притаманні й адміністративно-правовому регулюванню.

Таким чином, вважаємо, що узагальнено адміністративно-правове регулювання можна визначити як цілеспрямований, організаційний, управлінський вплив держави на суспільні відносини. Відповідно до більш повних наукових формулювань адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [26, с. 211].

На основі визначеного вище можемо зробити висновок, що об'єктом адміністративно-правового регулювання, як правило, виступають

суспільні відносини, які перебувають під організуючим впливом органів публічного управління. Проте в контексті нашого дослідження таким об'єктом виступає державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а тому об'єкт адміністративно-правового регулювання доцільно розглядати як сферу, галузь суспільного життя, оскільки державна політика є нетиповим об'єктом і відповідне регулювання має особливості. До того ж таке розуміння об'єкта публічного управління співвідноситься з термінологічною складовою Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [136].

Таким чином, адміністративно-правове регулювання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це здійснюваний усією системою адміністративно-правових інструментів цілеспрямований, нормативно-організаційний, управлінський вплив спеціальних суб'єктів публічного управління на державну політику у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю з метою її формування та реалізації.

Подальший структурний аналіз адміністративно-правового регулювання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю нами проводиться не буде, оскільки здійснюватиметься в наступному розділі цього дослідження.

Отже, узагальнюючи весь викладений матеріал, можемо зробити такі висновки:

– відносно адміністративно-правових досліджень політику необхідно розглядати як стратегічний курс або напрям дій, який визначається, формується та реалізується спеціально уповноваженими публічними інституціями держави. У цьому контексті, політика обов'язково має управлінську складову, оскільки є особливою формою діяльності органів державної влади, в першу чергу виконавчої, що спрямована на організацію та впорядкування суспільних відносин у різних сферах, вирішення нагальних проблем;

– у загальному вигляді державна політика має характерні атрибути, під якими варто розуміти її невід'ємні властивості та суттєві ознаки, що включає наступне: а) державна політика є системною діяльністю, вона має бути впорядкованою та цілеорієнтованою; в окремих випадках вона може виражатися в бездіяльності, що також матиме обумовленість певними цілями; б) державна політика є прерогативою обмеженої кількості органів державної влади; в) державна політика детермінується стратегічними цілями та/або нагальними суспільними проблемами; г) державна політика має мету та спрямування. Виокремлені атрибути є універсальними, оскільки вони стосуються базового змісту державної політики та можуть використовуватись при характеристиці її будь-якого

виду (підвиду), напряму, в тому числі й державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю;

– державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю ієрархічно перебуває на межі соціальної та гуманітарної політики держави, а тому її місце у системі державної політики загалом можна виразити ступеневим ланцюгом «внутрішня державна політика» – «соціальна/гуманітарна політика держави» – «державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю»;

– соціальна та гуманітарна політика як окремі види (підвиди) державної політики мають всі універсальні атрибути державної політики, а також власні – спеціальні атрибути. Під спеціальними атрибутами варто розуміти їх невід’ємні властивості та суттєві ознаки, що належать їм як окремим орієнтованим видам (підвидам) державної політики. Так, соціальна та гуманітарна політика: а) мають конкретизовану мету; б) здійснюються на основі власних принципів, мають профільні засади формування та реалізації; в) спрямовані на здійснення соціальної функції держави; г) мають власний інструментарій (комплекс заходів, форми впливу, способи); ґ) втілюються у спеціальних програмах і соціальній практиці;

– забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це: по-перше, система спеціальних гарантій, яка складається із відповідних засобів і суб’єктів їх реалізації, орієнтованих на створення надійних умов для повноцінного здійснення прав і свобод особами з інвалідністю; по-друге, цілеспрямований напрям діяльності органів публічної влади та профільних інститутів громадянського суспільства, спрямований на сприяння в належній реалізації прав і свобод особами з інвалідністю, їх охорону та захист, а також створення системи спеціальних гарантій. При цьому таке забезпечення по суті є адміністративно-правовим, адже здійснюється, передусім, органами публічного управління та регламентується нормами адміністративного права;

– державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це: по-перше, векторна та системна субполітика, що відображає ідеологічну та концептуальну спрямованість держави, характеризує її тактично-стратегічний курс на ефективне гарантування та повноцінну реалізацію прав і свобод осіб з інвалідністю, задоволення їх потреб нарівні з іншими громадянами, створення безбар’єрного середовища, забезпечення комплексної соціальної інклюзії, належний соціальний і правовий захист та інше; по-друге, системна, впорядкована, цілеорієнтована діяльність спеціальних суб’єктів публічної влади тактичного і стратегічного характеру, детермінована метою, цілями та завданнями щодо ефективного утвердження, гарантування, реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, що спирається на відповідний

адміністративно-правовий інструментарій та втілюється у профільних програмних документах і соціальній практиці;

– державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю акумулює в собі як універсальні атрибути державної політики, так і спеціальні атрибути соціальної та гуманітарної політики й, водночас, має окремі, власні атрибути, які доцільно вважати автентичними. Такі атрибути вказують, що державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю: а) є векторною та системною субполітикою держави; б) є прерогативою спеціальних суб'єктів публічної влади; в) спрямована на конкретних осіб; г) втілюється у профільних програмних документах і соціальній практиці; г) має бути когерентною, тобто повністю узгоджуватися у часі й, особливо, просторі. Інакше кажучи, така субполітика держави повинна однаково і синхронно реалізовуватись на всіх рівнях держави, що, у свою чергу, потребує налагодження спеціального механізму контролю та взаємодії між профільними суб'єктами всіх ланок;

– державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю корелює з публічним управлінням і, відповідно, підлягає адміністративно-правовому забезпеченню та регулюванню. Таке поєднання призводить до необхідної синергії, за якої конкретна державна політика набуває практичного вираження і втілення;

– адміністративно-правове регулювання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це здійснюваний усією системою адміністративно-правових інструментів цілеспрямований, нормативно-організаційний, управлінський вплив спеціальних суб'єктів публічного управління на державну політику у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю з метою її формування та реалізації.

1.2. Мета, напрями, завдання та принципи формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

З моменту проголошення незалежності й до сьогодні внутрішня політика України стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю продовжує існувати як вагомий стратегічний напрям цілеспрямованої діяльності держави. Вона реагує на виклики, модернізується та зумовлює глобальні процеси щодо оновлення концепцій сприйняття інвалідності, впровадження передових світових практик і стандартів, розвитку нормативно-правової бази, збільшення ступеня інклюзії в соціум, мінімізації бар'єрності, протидії

дискримінації, створення середовища рівних прав і можливостей, вдосконалення механізмів підтримки, гарантування соціального захисту, надання соціальних послуг та низки іншого.

Водночас формування та, особливо, реалізація державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це складний, багатовекторний і цілеспрямований процес, що обов'язково має мету, завдання та здійснюється на основі багатьох принципів. При цьому дана системна субполітика держави диференціюється на вузькозорієнтовані напрямки. Тому в межах цього підрозділу ми продовжимо формувати якісний теоретичний базис для нашого дослідження та здійснимо ґрунтовний аналіз означених категорій.

Питання мети, напрямів, завдань і принципів формування та реалізації державної політики у різних сферах для вітчизняної науки не нові, адже неодноразово розглядалися у працях вчених різних галузей знань, зокрема в роботах В Авер'янова, О. Валевського, Т. Дракохруст, Г. Зубка, А. Куліша, В Комзюка, Д. Кошикова, А Матвійчука, С Мосьондза, В. Настюка, Р. Опацького, Д. Приймаченка, С Стеценка, Д Тихомирова, В Тертички, В Тригубенка, Г. Чанишевої, Р. Щокіна й інших. Проте, у контексті забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю ці питання предметно не досліджувались, а лише дотично мали місце у працях Я. Божко, В. Кондратенка, К. Міщенко, В Петрусевич, Є. Соболя й інших.

Передусім ключовим елементом кожної політики, субполітики держави є мета. З'ясування мети слід розглядати як один із найсуттєвіших моментів, що дозволяє визначити напрями та завдання будь-якої діяльності, а також її кінцевий результат. При цьому суттєво, що мета формується на початкових етапах та окреслює всю подальшу стратегію досягнення відповідних цілей.

Наявність мети для діяльності, як влучно вказує А. Голубов, є системно-організуючим фактором, який надає їй логічної спрямованості, цілісності, зумовлює вибір сил і засобів її виконання, забезпечує її ефективність та результативність, сприяє отриманню нової якості діяльності, можливості оцінювання її результатів тощо [30, с. 58]. Тому логічно вбачається, що без визначеної мети діяльність, у тому числі щодо формування та реалізації державної політики, у цілому втрачає свій зміст.

Семантично мета (з лат. meta – ціль, межа) – це те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль [24, с. 661; 178, с. 236]. Тобто слова «мета» та «ціль» є синонімами, хоча на практиці мета, як правило, окреслює загальну спрямованість діяльності, а ціль її конкретизує та задає відповідний вектор. Так, наприклад, В.Авер'янов у контексті аналізу природи соціального управління вказує на елемент цілевстановлення, тобто визначення напрямів спільної діяльності, її

проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив. Також вчений наголошує на практичній цілеспрямованості цілевстановлення, оскільки цілі управління обов'язково пов'язані з потребами практики [2, с. 72-73]. Вказане, з об'єктивних підстав, можна екстраполювати й на сферу державної політики, адже її цілі зумовлені широким спектром людських потреб.

Відтак можна сказати, що мета державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю відображає як загальні, так і конкретні цілі, яких необхідно досягти у результаті формування та реалізації цієї субполітики.

Разом з цим у довідковій літературі визначається, що мета – це ідеальне передбачення результату діяльності, що виступає її регулятором. Для неї характерні дві особливості: по-перше, мета є моделлю майбутнього результату, початковим образом, до якого рухається об'єкт; по-друге, вона виступає як варіант задоволення потреби, сформований з кількох альтернатив [42, с. 385]. Аналогічні позиції висловлюють і видатні вітчизняні науковці. Зокрема Д. Приймаченко у своєму дослідженні вказує, що мета будь-якої діяльності обов'язково моделює майбутнє і передбачає настання тільки бажаного, належного результату [115, с. 133]. А. Куліш поняття «цілі» трактує як модель майбутнього, ідеальне розумове передбачення результату управління та шляхів його досягнення за допомогою певних засобів [79, с. 54]. Отже, мета є основоположним елементом будь-якої діяльності, що окреслює та завчасно визначає сутнісно-змістовний компонент механізму її здійснення, виконує спрямовуючу функцію й зумовлює вибір оптимального інструментарію відносно бажаного в майбутньому результату.

Водночас вважаємо, що бажаний результат державної політики, у тому числі щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, варто розуміти не лише як конкретні, одиничні досягнення у цій сфері чи їх сукупність, а й загалом ідеальний стан, який покликана створити і забезпечити така системна та впорядкована діяльність спеціальних суб'єктів публічної влади.

Серед ознак, що характеризують категорію «мета», науковці насамперед виокремлюють такі: а) мета відіграє роль рушійної сили, яка спонукає до діяльності; б) мета є не тільки каталізатором діяльності, а й фактором, що існує та впливає на весь хід діяльності; в) мета активно впливає на організацію та структуру діяльності; г) мета спонукає до пошуку найбільш оптимальних засобів та способів діяльності; ґ) мета виконує функцію керівних засад, що упорядковують та регулюють діяльність [114, с. 133]. Окрім цього, варто доповнити, що належно сформована мета повинна бути чіткою, реальною та досяжною.

Водночас у контексті нашого дослідження, при формуванні мети державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, слід враховувати її дуальну природу, адже ця субполітика поєднує в собі основний зміст соціальної та гуманітарної політики держави.

Метою соціальної політики держави є досягнення добробуту й розвитку населення, а також на заохочення його прагнення до соціального прогресу [66]; забезпечення стабільного функціонування суспільства, досягнення суспільної злагоди та соціальної цілісності, належного рівня життєдіяльності людей [184, с. 29]. У широкому розумінні, метою соціальної політики є створення умов для формування, розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, всебічного розкриття, реалізації творчого соціального потенціалу людини, особистості, її сутнісних сил, а також для задоволення людиною соціальних потреб та інтересів, освоєння соціальних цінностей, підтримки у суспільстві соціальної злагоди, стабільності та соціальної цілісності, самовідтворюваного, самодостатнього рівня соціодинаміки, соціального прогресу [164, с. 7; 165, с. 66].

У свою чергу, гуманітарна політика держави має на меті максимально розкрити потенціал кожної людини, створити гідні умови для реалізації усіх її інтелектуальних і творчих можливостей [87, с. 180]; створити умови для повноцінного гуманітарного розвитку суспільства, розкриття і збагачення його інтелектуального потенціалу, забезпечення всебічної духовнотворчої реалізації особистості та необхідної для цього соціодинаміки освіти, науки, мистецтва, літератури та інших складових духовного життя [165, с. 436].

Таким чином, окреслюючи мету політики, закономірно акцентується на загальному добробуті, забезпеченні певної стабільності, створенні належних умов для оптимального функціонування суспільства та всіх сфер його життєдіяльності. Через призму категорій «створення умов» і «забезпечення» мету окремих видів (підвидів) державної політики визначає її законодавець. Зокрема, у Законі України «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 р. № 1414-IX закріплено, що метою молодіжної політики є підвищення рівня її самостійності та конкурентоспроможності, забезпечення активної участі молоді у суспільному житті [146]; у Законі України «Про створення умов для самореалізації та розвитку потенціалу молоді в Україні, засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII метою державної регіональної політики проголошено створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [132].

Цілком резонно, що загальна мета досліджуваної державної політики закладена в її назві та відповідних дефініціях, котрі ми сформуваємо у попередньому підрозділі. Відтак загальна мета державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, тобто створення надійних умов для повноцінного здійснення та належної реалізації такими особами своїх прав і свобод, їх утвердження, охорона та захист.

Поряд з цим сутнісно-змістовний аналіз ключових категорій, проведений у попередньому підрозділі, дозволяє також визначити стратегічну мету державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Отже, стратегічною метою даної субполітики є повноцінне задоволення потреб осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами, послідовне створення безбар'єрного середовища, забезпечення комплексної соціальної інклюзії, подолання дискримінації, гарантування належного соціального і правового захисту, розвиток охорони здоров'я, поліпшення умов життєдіяльності, створення гармонійного та якісного нормативно-правового базису тощо. Іншими словами, стратегічна мета державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю характеризує ідеальний стан загального добробуту, якого потрібно досягти шляхом її формування та реалізації.

Принагідно також будь-яка державна політика має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, установлювати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання [11, с. 51]. Тому вважаємо, що, окрім вищезазначеного, державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю має функціональну мету, яка полягає у попередженні та вирішенні відповідних проблем.

Проте лише визначення мети не означає її реалізацію, адже втілення сформульованої мети передбачає утворення належних передумов для цього. Тобто процес реалізації мети має не тільки ідеальний, а більшою мірою реальний характер, що пов'язано з деталізацією мети певної діяльності до такого рівня, на якому кожна загальна мета трансформується в чітко визначений обсяг робіт – завдання [115, с. 135-136]. Водночас мета політики зумовлює визначення відповідних напрямів, які систематизують таку діяльність держави та забезпечують виконання завдань. Так, Є. Соболю вказує, що окреслення у меті напрямів діяльності органів публічної влади сприяє визначенню завдань, за допомогою яких кожний з елементів мети буде структурований та реалізований на практиці [168, с. 160]. Отже, будь-яка мета досягається шляхом виконання низки детермінованих нею завдань, які, у свою чергу, культивуються в межах окремих вузькозорієнтованих напрямів.

Напрями державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю нині є сформованою категорією. Вони ґрунтуються на

зовнішньополітичних і внутрішньодержавних чинниках, тобто визначаються на основі як міжнародних документів, світової практики і стандартів, так і з врахуванням вітчизняних обставин.

З метою проведення послідовної державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю Верховна Рада України 16.12.2009 р. ратифікувала Конвенцію про права осіб з інвалідністю і Факультативний протокол до неї. Тому Україна як держава-учасниця взяла на себе низку обов'язків у цій сфері, у тому числі й стосовно виконання її мети та стратегічних цілей, які загалом узгоджуються з тими, що ми визначили вище.

Разом з цим Конвенція про права осіб з інвалідністю постатейно закріпила близько тридцяти ключових векторів, які мають забезпечувати та реалізовувати держави-учасниці, серед яких: а) напрями, пов'язані зі сферами життєдіяльності, конкретними правами та свободами осіб з інвалідністю – рівність і недискримінація; просвітно-виховна робота; доступність; індивідуальна мобільність; свобода та особиста недоторканність; рівність перед законом; доступ до правосуддя; абілітація та реабілітація; освіта; праця та зайнятість; здоров'я; достатній життєвий рівень та соціальний захист; участь у політичному, суспільному, культурному житті; право на життя; недоторканність приватного життя; повагу до дому та сім'ї; доступ до інформації та інші; б) напрями щодо жінок і дітей з інвалідністю [68]. Відтак зазначені вище напрями стали пріоритетними для нашої держави й екстраполювались до низки нормативних документів органів публічної влади. Зокрема, такі напрями та визначені в їх рамках конкретні завдання закріплюються в Національних планах дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю [129; 124].

Іншим прикладом є Стратегія Ради Європи про права осіб з інвалідністю на 2017-2023 роки, яка на основі прав закріплює п'ять пріоритетних напрямів, які мають забезпечуватись всіма державами-членами, а саме: 1) рівність і недискримінація; 2) підвищення обізнаності; 3) доступність; 4) визнання рівності перед законом; 5) свобода від експлуатації, насильства та жорстокого поводження [193].

Майже аналогічні напрями державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю обумовлені й «Глобальними цілями сталого розвитку до 2030 року», проголошеними резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25.09.2015 р.

№ 70/1, а також іншими програмними документами ООН. Так, шляхом їх аналізу можна виокремити, зокрема, сім пріоритетних напрямів діяльності для держав: 1) доступність; 2) залученість (комплексна інклюзія); 3) рівність; 4) працевлаштування і зайнятість; 5) освіта та навчання; 6) соціальний захист; 7) здоров'я [194; 170, с. 6-7].

Отже, напрями державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю зумовлюються низкою міжнародних документів. Своєю чергою, Україна імплементує наднаціональні норми та стандарти у вітчизняне законодавство та забезпечує їх гармонізацію. Відтак профільні закони та нормативні акти фактично дублюють наведені вище напрями відповідної субполітики. Як приклад, зі змісту Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ вбачається, що основними векторами діяльності держави у цій сфері є: 1) доступність (комплексна безбар'єрність); 2) охорона здоров'я; 3) соціальний захист; 4) реабілітація; 5) освіта; 6) праця та зайнятість; 7) культура, фізична культура і спорт; 8) залученість (комплексна інклюзія) тощо [145].

Водночас означені пріоритетні напрями державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є доволі об'ємними та, як правило, диференціюються на інші більш вузькі вектори. Приміром, доступність або безбар'єрність як напрям, що окреслює підходи формування та реалізації досліджуваної субполітики відносно забезпечення безперешкодного доступу до різних сфер життєдіяльності, поділяється на фізичну, інформаційну, цифрову, суспільно-громадську, освітню, економічну безбар'єрність [154]. Аналогічно можуть диференціюватися й інші напрями.

У цьому контексті також принагідно зазначити, що в залежності від існуючих викликів у системі напрямів державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю можуть формуватися принципово нові вектори. Як приклад, в останніх доповідях Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини вказується про надмірний вплив пандемії COVID-19 на осіб з інвалідністю, зокрема через перешкоди, пов'язані зі ставленням, середовищем та інституціями [195]; про особливі труднощі реалізації прав громадян на сході України (у зв'язку з військовою інтервенцією Російської Федерації) та тимчасово окупованому Криму [196]; про ризики та негативний вплив для осіб з інвалідністю через зміни клімату [197]. Тому актуальна державна політика щодо осіб з інвалідністю включає відповідні напрями, які акцентують на специфічних завданнях, що потребують особливої уваги та якісного виконання.

Зі свого боку, враховуючи розгалуженість державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, пропонуємо систематизувати її напрями таким чином:

1) напрями на основі забезпечення прав – щодо прав на життя, захист і безпеку; на рівний правовий захист; на доступ до правосуддя; на свободу й особисту недоторканність; на захист особистої цілісності; на самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти; на індивідуальну мобільність; на недоторканність приватного життя; на

повагу до дому та сім'ї; на освіту; на працю та зайнятість; на здоров'я тощо;

2) напрями на основі забезпечення свобод – стосовно свобод від катувань і жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання; від експлуатації, насилля та наруги; на пересування; на висловлення думки та переконань;

3) напрями щодо окремих категорій осіб з інвалідністю – діти, жінки, особи похилого віку, особи з інвалідністю внаслідок війни й інші;

4) напрями комплексні – рівність і недискримінація; просвітно-виховний (підвищення обізнаності); доступність; абілітація та реабілітація; соціальний захист; комплексна інклюзія тощо;

5) напрями, зумовлені актуальними викликами – забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в умовах пандемії COVID-19; кліматичних змін; військових дій тощо.

Своєю чергою, як зазначалось вище, окреслення напрямів сприяє визначенню завдань, оскільки останні культивуються в межах чітких векторів. Змістовно завдання – це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа [24, с. 378]. Вони обов'язкового впливають з мети діяльності та являють собою сукупність заходів, що спрямовані на її досягнення. При цьому, саме у результаті вирішення завдань і забезпечується досягнення мети. Проте спектр завдань державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, враховуючи розгалуженість її напрямів, є доволі об'ємним і вичерпному визначенню фактично не підлягає.

Завдання досліджуваної субполітики, як і відповідні напрями, відображені у низці нормативно-правових актів та, як правило, продиктовані профільними міжнародними документами, насамперед Конвенцією про права осіб з інвалідністю. Відтак основним завданням державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є створення умов для повної реалізації всіх прав людини й основоположних свобод усіма особами з інвалідністю без будь-якої дискримінації, задоволення їх потреб нарівні з іншими громадянами та поліпшення умов їх життєдіяльності [68; 129].

Разом з цим Конвенція про права осіб з інвалідністю закріплює загальні зобов'язання для країн-учасниць, які фактично окреслюють базові завдання для профільних державних політик. Тож вбачається, що державна політика у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю повинна містити завдання щодо: а) вжиття законодавчих, адміністративних та інших заходів для здійснення прав осіб з інвалідністю; б) запобігання та протидії дискримінації осіб з інвалідністю; в) розробки та прийняття стратегій, програм захисту і заохочення прав людини з урахуванням осіб з інвалідністю; г) проведення або заохочення дослідницької та конструкторської

розробки нових технологій, товарів, послуг, устаткування та об'єктів універсального дизайну; г) полегшення мобільності, надання обладнання та допоміжних технологій для осіб з інвалідністю; д) проведення різноманітних інформаційно-роз'яснювальних кампаній [68].

Інші, конкретизовані завдання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю знаходять своє відображення у профільних програмних документах Президента України та Кабінету Міністрів України, які, по суті, є інтегральним виразом ключових нормативних положень, стандартів, що містяться в актах Організації Об'єднаних Націй і Ради Європи, та національного контексту цього питання.

Так, наприклад, Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021, передбачає такі завдання: а) забезпечити інклюзивність та доступність судового процесу; б) забезпечити доступність інформації для осіб з інвалідністю; створити інклюзивне та доступне інформаційне середовище; в) забезпечити безперешкодну участь у виборчому процесі осіб з інвалідністю; г) забезпечити безперешкодний доступ до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту; г) посилити гарантії права на працю; забезпечити розумне пристосування робочих місць осіб з інвалідністю, їх супровід на робочому місці; д) впровадити ефективну систему реабілітації; е) забезпечити гарантований обсяг медичних та реабілітаційних послуг; є) зменшити інвалідизацію населення; ж) привести критерії встановлення інвалідності та отримання реабілітаційних послуг і засобів особами з інвалідністю у відповідність із Міжнародною класифікацією функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я; з) запровадити систему освітніх послуг та інклюзивного освітнього середовища [144].

У Стратегії людського розвитку, затвердженій Указом Президента України від 02.06. 2021 р. № 225/2021, серед низки пріоритетних для держави завдань також виокремлено: а) впровадження ефективної системи реабілітації; б) удосконалення системи забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації; в) розширення доступності спортивної інфраструктури для осіб з інвалідністю; г) розширення можливостей для зайнятості осіб з інвалідністю; г) запровадження інноваційних підходів до сприяння працевлаштуванню осіб з інвалідністю; д) запровадження механізму сприяння самозайнятості осіб з інвалідністю; е) удосконалення системи надання особам з інвалідністю та дітям з інвалідністю реабілітаційних послуг [152].

Також Програмою діяльності Кабінету Міністрів України в рамках довгострокового пріоритету «підтримка осіб з інвалідністю» до основних завдань уряду, зокрема, віднесено: а) підвищення рівня доступності та

забезпечення прав осіб з інвалідністю, їх інтеграція у суспільне життя, усунення дискримінації за ознакою інвалідності; б) подолання бідності серед осіб з інвалідністю; в) впровадження системи оцінки втрати функціональності на основі принципів Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я; г) удосконалення порядку надання послуг із комплексної реабілітації; г) удосконалення порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні та інші засоби реабілітації; д) сприяння працевлаштуванню осіб з інвалідністю та забезпечення їх конкурентоспроможності на відкритому ринку праці тощо [120, с. 55-56].

Державною цільовою програмою «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 706, було передбачено 31 завдання та 72 заходи, що визначались в рамках постатейних напрямів Конвенції про права осіб з інвалідністю, стосовно яких ми зазначали вище. Так, провідним завданням, що ставилось у межах відповідних напрямів, було вдосконалення законодавства, а серед інших – сприяння доступу особам з інвалідністю до будівель, споруд та приміщень; удосконалення освітнього та навчального процесу, інформаційних технологій; механізму здійснення реабілітаційних заходів; покращення фінансування спеціальних програм; посилення поваги до гідності тощо [129; 54, с. 1-2].

У Національному плані дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 р. № 285-р, завдання щодо вдосконалення законодавства також залишається ключовим і передбачає низку заходів щодо приведення законодавчих і нормативно-правових актів у відповідність із положеннями Конвенції про права осіб з інвалідністю, внесення до них змін і доповнень, розроблення нових законопроектів, положень, порядків, програм тощо. Окрім цього, до пріоритетних завдань віднесено:

- створення умов для забезпечення рівних прав та можливостей осіб з інвалідністю;
- забезпечення достатнього життєвого рівня;
- поширення інформації про існуючі засоби правового захисту; формування культури сприйняття особи з інвалідністю як повноправного учасника суспільного життя;
- зміцнення потенціалу осіб, відповідальних за формування політики, фахівців та спеціалістів у всіх сферах життя;
- забезпечення доступності транспорту, архітектури, електронних сервісних послуг, телевізійних програм до культурного життя та іншого;

- розвиток інклюзивної освіти;
- забезпечення дотриманням прав осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю, у закладах інституційного догляду;
- забезпечення захисту і безпеки осіб з інвалідністю у надзвичайних ситуаціях;
- забезпечення рівного доступу осіб з інвалідністю до судових та адміністративних проваджень;
- захист осіб з інвалідністю від домашнього насильства;
- підвищення рівня охоплення якісними соціальними послугами;
- забезпечення надання медичних послуг;
- забезпечення лікарськими засобами та харчовими продуктами для спеціального дієтичного споживання;
- створення сприятливих умов для працевлаштування осіб з інвалідністю й інше [124].

Таким чином, підтверджується попередньо зазначена теза, що наразі спектр завдань досліджуваної субполітики є об'ємним і, фактично, вичерпному визначенню не підлягає. Відтак з метою їх узагальнення та систематизації пропонуємо усі завдання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю за характером поділяти на:

1) інформаційні (формування культури сприйняття особи з інвалідністю як повноправного учасника суспільного життя; проведення інформаційно-роз'яснювальних і просвітно-виховних кампаній; поширення інформації про існуючі засоби правового захисту тощо);

2) нормативно-правові (вдосконалення законодавства, приведення законодавчих і нормативно-правових актів у відповідність із положеннями Конвенції про права осіб з інвалідністю, внесення до них змін і доповнень, розроблення нових законопроектів, положень, порядків, програм тощо);

3) правозахисні (забезпечення захисту і безпеки у надзвичайних ситуаціях; захист від домашнього насильства; усунення дискримінації за ознакою інвалідності; надання правового захисту тощо);

4) правореалізаційні (забезпечення безперешкодного доступу до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту; розвиток інклюзивної освіти; забезпечення інклюзивності та доступності судового процесу; розширення можливостей для зайнятості осіб з інвалідністю; запровадження інноваційних підходів до сприяння працевлаштуванню осіб з інвалідністю; запровадження механізму сприяння самозайнятості осіб з інвалідністю тощо);

5) сервісні (забезпечення гарантованого обсягу медичних і реабілітаційних послуг; удосконалення порядку надання послуг із комплексної реабілітації; підвищення рівня охоплення якісними

соціальними послугами; запровадження системи освітніх послуг та інклюзивного освітнього середовища; забезпечення доступності електронних сервісних послуг тощо);

б) фінансово-економічні (забезпечення достатнього життєвого рівня; подолання бідності серед осіб з інвалідністю; покращення фінансування спеціальних програм тощо).

Частково узагальнюючи, вкотре можемо констатувати, що державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це об'ємна та складна за змістом і характером діяльність спеціальних суб'єктів публічної влади. Вона системна, впорядкована та обов'язково має мету, диференціюється на багато напрямів і покликана вирішити значну кількість нагальних завдань. Проте, для належного формування та реалізації такої політики розглянутих елементів недостатньо, адже більшою мірою її квінтесенція розкривається через відповідні принципи.

Принцип (від лат. *prīncipiūm* – основа, початок) – це основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку, політичного устрою тощо; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь [167, Т.7, с. 693; 178, с. 366]; основне, найзагальніше, вихідне положення, засіб, правило, що визначає природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [88, с. 190]; відправна ідея, основна засада, що визначає зміст і спрямованість регулювання [52, с. 66]. Відтак екстраполюючи на сферу державної політики, закономірно вбачається, що принципи є основоположним елементом, базисом відповідної публічної діяльності, які визначають засади її формування та реалізації, розкривають її сутність.

На думку І. Чеховської, принцип є центральним поняттям, основоположною ідеєю, що пронизує систему будь-яких знань і субординує його. У межах теоретичного знання про державну політику принцип визначає вимогу розгортання самого знання в систему, де всі теоретичні положення тісно пов'язані між собою і певним чином впливають одне на одного [184, с. 111]. Тобто авторка акцентує на системоутворюючому аспекті принципів, їх істотності для будь-чого, -кого.

Водночас принципи є результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності [88, с. 190]. Тож у контексті державної політики принципи задають ключові правила, орієнтири й основи для належної діяльності суб'єктів публічної влади з її формування та реалізації.

Враховуючи управлінську складову процесу формування та реалізації державної політики, закономірно, що й відповідні принципи мають аналогічний характер і співвідносяться з принципами публічного

управління. У даному контексті дослідниками відзначається, що принципи – це основоположні правила діяльності органів, інститутів і людей з управління суспільними процесами, що ґрунтуються на знанні законів функціонування та розвитку соціуму [37, с. 16]. Принципи публічного управління, як зазначає В. Малиновський, визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрямки й межі прийняття управлінських рішень. Вони взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити свою природу, індивідуальність і регулюючі можливості. До цього ж автор наголошує, що принципи публічного управління повинні ґрунтуватися на законах розвитку суспільства, відповідати цілям управління, враховувати часові та територіальні аспекти відповідних процесів, мати правове оформлення [88, с. 193].

Таким чином, з урахуванням викладеного, принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю можна визначити як закріплені у правовій формі базові, керівні ідеї, основоположні правила, норми та стандарти, що розкривають її сутність, визначають засади її формування та реалізації задля гарантування повноцінного здійснення відповідними особами своїх прав і свобод, а також їх утвердження, охорони та захисту.

Принципи державної політики, в тому числі її формування та реалізації, традиційно поділяють на універсальні (загальні) та галузеві (спеціальні) [37, с. 16; 184, с. 111; 40, с. 276].

Універсальні (загальні) принципи притаманні державній політиці в цілому, вони діють у всіх її видах (підвидах). У свою чергу, галузеві (спеціальні) принципи є оригінальними, вони, як правило, притаманні конкретному виду (підвиду) державної політики.

До універсальних (загальних) принципів науковці відносять: об'єктивність; конкретність; оптимальність; зворотні зв'язки; відповідність юридичним нормам тощо [37, с. 16; 40, с. 276]; верховенства права, законності, дотримання прав людини, гласності та публічності, системності, комплексності, науковості, плановості, ефективності, своєчасності, контролю, гнучкості [76, с. 74-81] й інші. Означені принципи закріплені, передусім, у Конституції України, конкретизуються у низці нормативно-правових актів та застосовуються у всій політико-управлінській діяльності держави.

У відповідному контексті Н. Коршунова універсальні (загальні) принципи формування та реалізації державної політики обґрунтовано визначає як конституційні та, зокрема, відносить до них принципи демократизму; верховенства права; законності; народного та державного суверенітету; утвердження та забезпечення прав і свобод людини; гарантування прав і свобод людини та громадянина; відповідності

державної політики нормам міжнародного права та положенням міжнародних договорів; політичної багатоманітності [74, с. 160-166].

Водночас легітимний перелік універсальних (загальних) принципів державної політики надано законодавцем у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI. Такими принципами є: 1) пріоритетність захисту національних інтересів; 2) верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи, забезпечення особливого піклування про дитину та реалізації її прав; 3) рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; 4) здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; 5) відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 6) забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; 7) забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; 8) свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; 9) соціальне партнерство та громадянська солідарність [134].

Окрім цього, наведений вище перелік універсальних (загальних) принципів формування та реалізації державної політики варто доповнювати принципами гуманізму, доцільності та обґрунтованості, когерентності, комплексної взаємодії суб'єктів, людиноцентризму, полісуб'єктності, прогнозованості, транспарентності, фаховості та компетентності суб'єктів.

Своєю чергою, стосовно галузевих (спеціальних) принципів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю варто зазначити, що дані принципи мають особливості, адже включають в себе як адаптовані загальні принципи державної політики, так і виключні, специфічні принципи.

Загальні принципи досліджуваної субполітики тотожні деяким універсальним (загальним) принципам державної політики в цілому, проте мають суттєве значення для сфери забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю та є адаптованими до її змісту. Такі принципи ми пропонуємо розуміти як ординарні.

Ординарні (загальні) принципи формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю вироблені світовою спільнотою та, як зазначає Є. Соболев, полягають, по-перше, у відповідальності уряду за створення системи, спрямованої на усунення умов, що призводять до інвалідності, та вирішення питань, пов'язаних з наслідками інвалідності; по-друге, у забезпеченні з боку держави однакового рівня життя осіб з інвалідністю та інших співгромадян,

зокрема у сфері прибутків, освіти, зайнятості, охорони здоров'я, участі у житті суспільства; по-третє, у створенні з боку держави умов для незалежного життя осіб з інвалідністю (самозабезпечення, самодостатність); по-четверте, у визнанні рівності осіб з інвалідністю з іншими громадянами у сфері реалізації конституційних прав і дотримання обов'язків; по-п'яте, у створенні рівних умов для осіб з інвалідністю на всій території країни, незалежно від місця їх проживання; по-шосте, в урахуванні особливостей осіб з інвалідністю під час реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю; по-сьоме, у залученні осіб з інвалідністю до розробки й застосування законодавства і стратегій, що торкаються їхнього медичного, економічного та соціально-політичного становища [168, с. 94-95].

Нормативно ординарні принципи досліджуваної субполітики закріплені у Конвенції про права осіб з інвалідністю. До них належать принципи свободи вибору, незалежності, недискримінації, залучення та включення до суспільства, поваги до особливостей осіб з інвалідністю, доступності, рівності можливостей, рівності чоловіків і жінок, поваги до прав і здібностей дітей з інвалідністю [68]. Водночас майже аналогічний перелік принципів міститься у Стратегії Ради Європи про права осіб з інвалідністю на 2017–2023 роки. Дані принципи визначаються як основоположні і серед них – незалежності, свободи вибору, повної участі, рівності, людської гідності [198].

Разом з цим галузеві (спеціальні) принципи формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, як зазначалось вище, включають в себе й виключні, специфічні принципи. Такі принципи ми пропонуємо розуміти як іманентні, оскільки вони є внутрішніми, тобто притаманні (властиві) лише досліджуваній субполітиці.

До іманентних принципів державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю ми відносимо принципи врахування потреб та інтересів осіб з інвалідністю; всебічної підтримки осіб з інвалідністю; застосування та впровадження засад розумного пристосування; застосування та впровадження засад універсального дизайну; наскрізної безбар'єрності; підвищення рівня обізнаності осіб з інвалідністю та щодо них; розвитку засад партиципації та згуртованості щодо осіб з інвалідністю; сприяння розвитку сталої міської мобільності. При цьому, наведений перелік іманентних принципів не є вичерпним, залежно від обставин він може бути розширений та/або деталізований.

У зв'язку з лімітованими обсягами підрозділу, більш поглиблено розглянути принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю не вбачаємо за можливе. Тому ми обмежимося лише їх систематизованим переліком.

Отже, принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю поділяються на:

1. Універсальні (загальні) – принципи, що притаманні державній політиці в цілому, застосовуються у всіх її видах (підвидах). До них, зокрема, відносяться: верховенства права; відповідності нормам міжнародного права та положенням міжнародних договорів; гуманізму, доцільності та обґрунтованості; ефективності; законності; зворотних зв'язків; когерентності, комплексної взаємодії суб'єктів; людиноцентризму; науковості; плановості; полісуб'єктності; пріоритетності захисту національних інтересів; прогнозованості; рівності усіх суб'єктів; системності; транспарентності; утвердження та забезпечення прав і свобод людини; фаховості та компетентності суб'єктів.

2. Галузеві (спеціальні) – оригінальні принципи, що, як правило, притаманні конкретному виду (підвиду) державної політики. Своєю чергою вони диференціюються на:

а) ординарні – внутрішні принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, які мають загальний характер та суттєве (базове) значення. Вони тотожні деяким універсальним (загальним) принципам державної політики в цілому, проте є адаптованими до змісту державної політики щодо осіб з інвалідністю. До них, зокрема, відносяться: відповідальність уряду за створення системи, спрямованої на усунення умов, що призводять до інвалідності, та вирішення питань, пов'язаних з наслідками інвалідності; доступності; забезпечення однакового рівня життя; залучення та включення до суспільства; недискримінації; поваги до прав і здібностей дітей з інвалідністю; повної участі; рівності можливостей; рівності чоловіків і жінок; свободи вибору; створення рівних умов; створення умов для незалежного життя; урахування особливостей;

б) іманентні – внутрішні принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, які є виключними та специфічними, тобто притаманні (властиві) лише цій субполітиці. До них відносяться: врахування потреб та інтересів осіб з інвалідністю; всебічної підтримки осіб з інвалідністю; застосування та впровадження засад розумного пристосування; застосування та впровадження засад універсального дизайну; наскрізної безбар'єрності; підвищення рівня обізнаності осіб з інвалідністю та щодо них; розвитку засад партиципації та згуртованості щодо осіб з інвалідністю; сприяння розвитку сталої міської мобільності.

Отже, резюмуючи все вищевикладене, можемо зробити такі висновки:

– мета є основоположним елементом будь-якої діяльності, що окреслює та завчасно визначає сутнісно-змістовний компонент

механізму її здійснення, виконує спрямовуючу функцію й зумовлює вибір оптимального інструментарію відносно бажаного в майбутньому результату;

– у рамках державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю доцільно розрізняти загальну, стратегічну та функціональну мету.

Загальна мета полягає у забезпеченні прав і свобод осіб з інвалідністю, тобто створенні надійних умов для повноцінного здійснення та належної реалізації такими особами своїх прав і свобод, а також їх утвердження, охорона та захист.

Стратегічна мета полягає у повноцінному задоволенні потреб осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами, послідовне створення безбар'єрного середовища, забезпечення комплексної соціальної інклюзії, подолання дискримінації, гарантування належного соціального і правового захисту, розвиток охорони здоров'я, поліпшення умов життєдіяльності, створення гармонійного та якісного нормативно-правового базису тощо. Іншими словами, стратегічна мета державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю характеризує ідеальний стан загального добробуту, якого потрібно досягти шляхом її формування та реалізації.

Функціональна мета полягає у попередженні, своєчасному виявленні і вирішенні назрілих проблем у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю;

– напрями державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю ґрунтуються на зовнішньополітичних і внутрішньодержавних чинниках, тобто визначаються на основі як міжнародних документів, світової практики і стандартів, так і з врахуванням вітчизняних обставин.

– ураховуючи розгалуженість державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, її напрями доцільно систематизувати шляхом поділу на:

1) напрями на основі забезпечення прав – щодо прав на життя, захист і безпеку; на рівний правовий захист; на доступ до правосуддя; на свободу й особисту недоторканність; на захист особистої цілісності; на самостійний спосіб життя й залучення до місцевої спільноти; на індивідуальну мобільність; на недоторканність приватного життя; на повагу до дому та сім'ї; на освіту; на працю та зайнятість; на здоров'я тощо;

2) напрями на основі забезпечення свобод – стосовно свобод від катувань і жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння та покарання; від експлуатації, насилля та наруги; на пересування; на висловлення думки та переконань;

3) напрями щодо окремих категорій осіб з інвалідністю – діти, жінки, особи похилого віку, особи з інвалідністю внаслідок війни й інші;

4) напрями комплексні – рівність і недискримінація; просвітно-виховний (підвищення обізнаності); доступність; абілітація та реабілітація; соціальний захист; комплексна інклюзія тощо;

5) напрями, зумовлені актуальними викликами – забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в умовах пандемії COVID-19; кліматичних змін; військових дій тощо.

– завдання обов'язкового впливають з мети діяльності та єсукупністю заходів, що спрямовані на її досягнення. За такої умови, саме у результаті вирішення завдань і забезпечується досягнення мети;

– спектр завдань державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, враховуючи розгалуженість її напрямів, є доволі об'ємним і вичерпному визначенню фактично не підлягає.

Основним завданням державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є створення умов для повної реалізації всіх прав людини й основоположних свобод усіма особами з інвалідністю без будь-якої дискримінації, задоволення їх потреб нарівні з іншими громадянами та поліпшення умов їх життєдіяльності.

Базові завдання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю окреслюються крізь призму загальних зобов'язань держав-учасниць, визначених у Конвенції про права осіб з інвалідністю.

Конкретизовані завдання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю знаходять своє відображення у профільних програмних документах Президента України та Кабінету Міністрів України, які, по суті, є інтегральним виразом ключових нормативних положень, стандартів, що містяться в актах Організації Об'єднаних Націй і Ради Європи, та національного контексту цього питання;

– завдання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю за характером варто поділяти на: 1) інформаційні (формування культури сприйняття особи з інвалідністю як повноправного учасника суспільного життя; проведення інформаційно-роз'яснювальних і просвітно-виховних кампаній; поширення інформації про існуючі засоби правового захисту тощо); 2) нормативно-правові (вдосконалення законодавства, приведення законодавчих і нормативно-правових актів у відповідність із положеннями Конвенції про права осіб з інвалідністю, внесення до них змін і доповнень, розроблення нових законопроектів, положень, порядків, програм тощо); 3) правозахисні (забезпечення захисту і безпеки у надзвичайних ситуаціях; захист від домашнього насильства; усунення дискримінації за ознакою інвалідності; надання правового захисту тощо); 4) правореалізаційні

(забезпечення безперешкодного доступу до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту; розвиток інклюзивної освіти; забезпечення інклюзивності та доступності судового процесу; розширення можливостей для зайнятості осіб з інвалідністю; запровадження інноваційних підходів до сприяння працевлаштуванню осіб з інвалідністю; запровадження механізму сприяння самозайнятості осіб з інвалідністю тощо); 5) сервісні (забезпечення гарантованого обсягу медичних і реабілітаційних послуг; удосконалення порядку надання послуг із комплексної реабілітації; підвищення рівня охоплення якісними соціальними послугами; запровадження системи освітніх послуг та інклюзивного освітнього середовища; забезпечення доступності електронних сервісних послуг тощо); 6) фінансово-економічні (забезпечення достатнього життєвого рівня; подолання бідності серед осіб з інвалідністю; покращення фінансування спеціальних програм тощо).

– принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це закріплені у правовій формі базові, керівні ідеї, основоположні правила, норми та стандарти, що розкривають її сутність, визначають засади її формування та реалізації задля гарантування повноцінного здійснення відповідними особами своїх прав і свобод, а також їх утвердження, охорони та захисту;

– принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю поділяються на: 1) універсальні (загальні) – принципи, що притаманні державній політиці в цілому, застосовуються у всіх її видах (підвидах); 2) галузеві (спеціальні) – оригінальні принципи, що, як правило, притаманні конкретному виду (підвиду) державної політики.

Галузеві (спеціальні) своєю чергою диференціюються на:

а) ординарні – внутрішні принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, які мають загальний характер та суттєве (базове) значення. Вони тотожні деяким універсальним (загальним) принципам державної політики в цілому, проте є адаптованими до змісту державної політики щодо осіб з інвалідністю.

б) іманентні – внутрішні принципи державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, які є виключними та специфічними, тобто притаманні (властиві) лише цій субполітиці.

1.3. Правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

Актуальний порядок речей і сутність державної політики виключають можливість її належного формування та реалізації за відсутності відповідних правових засад. Державна політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю як складне явище та системна, впорядкована діяльність спеціальних суб'єктів публічної влади обов'язково спирається на низку соціальних норм і має нормативне підґрунтя. Тобто потребує наявності правового базису, що забезпечує регламентацію, структурованість і визначеність такої політики, її системи та процесів. Окреслене є цілком закономірним, адже досліджувана субполітика тісно пов'язана з державою, її інститутами та правом загалом. Водночас саме останнє надає їй унормованості та формальної визначеності.

З'ясування і розгляд правових засад формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є органічним етапом при здійсненні її загальної характеристики. Даний аналіз покликаний відобразити доктринальні політико-правові положення відповідної субполітики та надати логічну завершеність теоретичним основам, сформованим у попередніх підрозділах.

Питання правових засад здійснення певної діяльності для наукової площини не є новим. Воно неодноразово ставало і залишається предметом розгляду багатьох вчених, проте однастайності поглядів щодо сутнісно-змістовного компоненту цієї категорією так і не досягнуто. Зокрема, характеризуючи аналогічну проблематику й фактично тотожні поняття, науковці свідомо уникають уніфікованості та послуговуються дещо відмінними термінами. У дисертаційних дослідженнях зустрічаються поняття «правові основи», «нормативно-правові засади», «державно-правові засади», «засади права», «адміністративно-правові засади», «організаційно-правові засади», «нормативно-правова база» тощо [41; 49; 76; 160; 108; 177; 181]. Водночас дефініції, наведені та/або сформовані у таких роботах, інколи містять семантичні суперечності, звужують чи занадто розширюють дійсний зміст категорії «правові засади», окреслюють подібну, але відмінну категорію «принципи» й інше. Тому перш, ніж безпосередньо перейти до розгляду основного матеріалу, вважаємо за доцільне, уникаючи невиправданих наукових дискусій, самотійно визначити та з'ясувати значення ключових понять цього підрозділу.

Згідно з тлумачними словниками поняття «засада» визначається як:

- 1) основа чогось, те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь;
- 2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило

поведінки; 3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [24, с. 419; 178, с. 145]. Тобто засада – це завжди певна основа, своєрідний фундамент, умова для чого-небудь, що містить ключові положення-характеристики належного об'єкта.

Відтак, зважаючи на вказані вище дефініції, деякі науковці цілком закономірно звертають увагу, що на практиці поняття «засади» досить часто вживається паралельно з поняттям «принципи», тобто як синонім або наближене за змістом слово [15, с. 180; 186, с. 44]. Н. Коршунова, характеризуючи нормативно-правові засади державної політики України, веде мову про відповідні принципи [74 с. 159-177]. Аналогічно нормативно-правові засади контрольної-наглядкової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю розглядає В. Роман [160, с. 47-60] і деякі інші науковці. Проте вбачається, що такі розуміння й ототожнення є хибними.

Зважаючи на викладений у попередньому підрозділі матеріал щодо сутності принципів як загалом, так і державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю зокрема, можна зробити об'єктивний висновок, що терміни «засада» і «принцип» співвідносяться як ціле і частина. Де ціле – засада, а частина – принцип. Іншими словами, засади є ширшими за своїм змістом і включають у себе явища, котрі визначають принципи.

Підтверджується вищезазначене й положеннями ст. 1 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI, де вказується, що засади внутрішньої і зовнішньої політики визначають принципи та пріоритети державної політики у відповідних сферах [132]. Відтак законодавець закріпив, що структурно засади включають принципи та пріоритети.

Своєю чергою, на основі аналізу Законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV, «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. № 5207-VI, «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII, «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 р. № 1414-IX можемо зробити висновок, що засади державної політики, окрім принципів і пріоритетів, визначають понятійно-категоріальний апарат, мету, завдання, механізми формування та реалізації, суб'єктів та їх повноваження, джерела фінансування, способи контролю та моніторингу [133; 134; 132; 146]. Тому з об'єктивних причин засади не можуть бути зведені виключно до принципів. Поряд з цим означене також підтверджує тезу про фундаментальність засад.

Близьким же за змістом до поняття «засади» є поняття «основи», що зумовлює їх одночасне використання у юридичній літературі. Принагідно на тотожності термінів «засади» й «основи» наголошує

І. Берназюк. Дослідниця на підставі аналізу законодавчих актів, у назвах яких застосовуються слова «засади» й «основи», вказує, що закони, які визначають основи правового регулювання суспільних правовідносин, є стратегічними актами Верховної Ради України, аналогічними законам, у яких сформульовані засади державної політики; в них так само визначаються принципи, державні пріоритети у відповідній сфері, міститься визначення базових понять тощо [15, с. 181].

Правові ж засади фактично співвідносяться з засадами в цілому, однак, вживаючи словосполучення «правові засади», підкреслюється безпосередній зв'язок з правом і, відповідно, спосіб їх закріплення та формального вираження.

Д. Кошиков відзначає, що поняття «правові засади» розуміється із декількох різних позицій, зокрема таких, як: система нормативно-правових актів, що регулює певну сферу суспільних відносин або функціонування їх суб'єктів; норми права, що встановлюють правила діяльності суб'єктів суспільних відносин, що містяться в законодавчих актах [76, с. 101]. Консолідуючи групу наукових визначень, схоже трактування надає А. Шинкарук. У рамках свого дослідження вона доходить висновку, що правові засади – це сукупність нормативно-правових актів (сукупність правових норм актів різної ієрархічної та галузевої підпорядкованості), які регламентують певний тип діяльності [186, с. 46]. Таке розуміння загалом не викликає запитань, оскільки є вмотивованим й усталеним серед низки інших науковців [41, с. 161; 49, с. 65-66; 177, с. 44-245].

Таким чином, правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю можемо означити як належну нормативно-правову (регламентаційну) основу відповідної політичної діяльності, що представлена сукупністю політико-правових норм, які містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили та профільних програмних документах. Тому, щоб розкрити правові засади формування та реалізації досліджуваної субполітики, необхідно визначити юридичні акти, в яких вони закладені.

Ученими відзначається, що політико-правові норми представлені публічним правом (конституційним, частиною адміністративного, фінансового, кримінального і міжнародного) [37, с. 119], проте об'єктивно, що головне місце належить саме Конституції України. Вона має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [69]. До того ж, в Основному Законі закріплені фундаментальні засади, на яких базуються найважливіші суспільні відносини в Україні й утверджується стабільний правовий порядок.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI засади внутрішньої і

зовнішньої політики, зокрема, базуються на безумовному додержанні Конституції України, забезпеченні в Україні прав і свобод людини і громадянина та гарантуванні прав і свобод, проголошених Конституцією України [132].

Конституція проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3) [69]. Дане положення Основного Закону є головною засадою як формування, так і реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Воно встановлює пріоритети й орієнтири такої діяльності, зобов'язує проводити політику в інтересах людини, а також слугує критерієм відповідності політичної влади своєму призначенню.

Серед іншого правові засади, закладені в Конституції України:

а) визначають основи державного ладу, згідно з якими Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (ст. 1); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 4); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8); суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19);

б) передбачають, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (ст. 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 24);

в) закріплюють низку прав і свобод людини та громадянина (ст. 27-63), в тому числі на життя (ст. 27); на повагу до гідності (ст. 28); на свободу й особисту недоторканність (ст. 29); на недоторканність житла (ст. 30); право на працю (ст. 43); право на соціальний захист (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень (ст. 48); на

охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); на освіту (ст. 53); на судовий захист (ст. 55) тощо;

г) окреслюють повноваження провідних суб'єктів публічної влади щодо формування та реалізації державної політики. Так, Верховна Рада України визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики (ст. 85); Президент України забезпечує державну незалежність, національну безпеку; здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України (ст. 106); Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України (ст. 116) [69].

Відтак можемо зазначити, що Конституція одночасно є основним, системоутворюючим законом держави та визначальним політичним актом. Принагідно підтримуємо думку О. Майданник, що як політичний документ Конституція регулює важливі політико-правові інститути, встановлює основні засади внутрішньої та зовнішньої політики держави, соціально-економічного розвитку країни, закладає основи політичних, економічних, культурних, національних відносин, основи духовного життя. Вона визначає джерело влади, носіїв влади, межі її розповсюдження та механізм здійснення тощо [86, с. 50]. Тому засадниче значення Конституції України для формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є очевидним і безспірним.

Окремий блок юридичних актів, у яких закладені правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, складають міжнародні договірні документи Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), її інституцій та Ради Європи, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Відповідні акти містять загальновизнані принципи, норми та стандарти міжнародного права, які, враховуючи закріплену у ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. № 1906-IV концепцію примату міжнародного права, є пріоритетними і визначальними (орієнтуючими) для всіх суб'єктів публічної влади.

У даному контексті насамперед доцільно виокремити Конвенцію про права осіб з інвалідністю, яка є першим всеосяжним і ключовим міжнародним документом про права осіб з інвалідністю. Наразі вказана Конвенція характеризується як найбільш прогресивна з точки зору охоплення і визначення уніфікованих стандартів та має на меті заохочення, захист і забезпечення повного й рівного здійснення всіма особами з інвалідністю всіх прав людини й основоположних свобод [68].

Конвенція про права осіб з інвалідністю враховує Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і

культурні права, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, Конвенцію про права дитини та, відповідно, містить стандарти захисту та реалізації громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав осіб з інвалідністю на засадах інклюзивності, рівності і недискримінації [68; 199].

Серед іншого, як наголошувалось у попередніх підрозділах, Конвенція про права осіб з інвалідністю закріплює загальні зобов'язання для держав-учасниць, які фактично окреслюють базові завдання для досліджуваної державної політики, визначає ключові вектори її формування і реалізації, а також відповідні механізми здійснення та моніторингу.

Відтак об'єктивно, що вказана Конвенція слугує драйвером позитивних змін за напрямом повної ліквідації несприятливого становища осіб з інвалідністю, забезпечення їх максимальної залученості й іншого, а також є основоположним міжнародним документом, що, зокрема, виконує:

- ідеологічну функцію (містить провідні, концептуальні ідеї, закріплює відповідну політико-правову парадигму);
- практично-спрямовуючу функцію (зобов'язує держав-учасниць вживати всіх належних законодавчих, адміністративних та інших заходів для здійснення прав, що визнаються в ній, подолання дискримінації; урахувати осіб з інвалідністю в усіх стратегіях і програмах захисту та заохочення прав людини);
- превентивну функцію (зобов'язує держави-учасниці утримуватися від будь-яких дій або методів, які не узгоджуються із цією Конвенцією [68]).

Поряд з цим погоджуємось із В. Роман, що Конвенція про права осіб з інвалідністю не закріплює нових прав людини, а лише наголошує на тих обставинах, на які має зважати держава-учасниця, та на її обов'язках у сфері гарантування прав осіб з інвалідністю. Конвенція є своєрідним фрагментом, який доповнює «картину» інших міжнародно-правових документів з прав людини [160, с. 67]. Тому закономірно, що основні міжнародні договірні документи ООН з прав людини також стосуються осіб з інвалідністю та становлять правову основу для формування та реалізації політики щодо них.

Організації системи ООН підтверджують, що повна і всебічна реалізація прав людини всіх осіб з інвалідністю є невід'ємним, цілісним і неподільним елементом всіх прав людини та основних свобод. Це відповідає принципам, закріпленим у Статуті ООН, Загальній декларації

прав людини та інших міжнародних документах з прав людини [200, с. 5]. Водночас зміст більшості відповідних документів не містить конкретних норм стосовно осіб з інвалідністю, проте організації системи ООН (комітети незалежних експертів), відповідальні за їх моніторинг і виконання, систематично приділяють увагу означеній категорії осіб, відзначають дану проблематику у зауваженнях і рекомендаціях загального характеру для держав-учасниць.

У рамках вищевказаного універсальним і фундаментальним міжнародним актом є Загальна декларація прав людини (1948 р.), яка у ст. 2 проголошує, що кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища [50]. Вона гарантує економічні, соціальні, культурні, громадянські та політичні права, а також є об'єктивним критерієм для всіх правових актів з прав людини, відповідних наддержавних і державних політик.

Поряд з цим проведений аналіз дозволяє виокремити вісім основних міжнародних договірних документів ООН з прав людини, в яких закладені правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а саме:

– Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.) – забороняє і засуджує расову дискримінацію, зобов'язує держав-учасниць вживати заходів для її повного викорінення усіма належними способами, у тому числі шляхом перегляду поточних і формування нових політик [95];

– Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.) [96; 97], які є головними юридично обов'язковими документами, що застосовують у всьому світі. Обидва пакти були розроблені з метою розширення прав, викладених у Загальній декларації прав людини та надання їм юридичної сили. Кожен із цих пактів, як видно з їхніх назв, стосується різних категорій прав, хоча іноді вони розглядають однакові проблеми, наприклад, щодо дискримінації [60, с. 406];

– Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.). Цим документом держави-сторони засуджують дискримінацію щодо жінок в усіх їх формах і зобов'язуються всіма відповідними заходами здійснювати політику ліквідації дискримінації щодо жінок у всіх галузях [61];

– Конвенцію проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання (1984 р.), що вимагає від держав-учасниць вживати ефективних заходів для

запобігання актам катувань на будь-якій території під їх юрисдикцією [67];

– Конвенцію про права дитини (1989 р.), відповідно до якої держави-учасниці поважають і забезпечують всі права, передбачені цією Конвенцією, за кожною дитиною, яка перебуває в межах їх юрисдикції, без будь-якої дискримінації, а також вживають всіх необхідних заходів для забезпечення захисту дитини [61]. Конвенція закріплює керівні принципи, які слугують дороговказом для суб'єктів формування та реалізації відповідних національних політик;

– Міжнародну конвенцію про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей (1990 р.) [93];

– Міжнародну конвенцію про захист усіх осіб від насильницьких зникнень (2006 р.) [94].

До переліку міжнародних юридичних актів ООН, що складають правові засади формування та реалізації досліджуваної політики, належить резолюція Генеральної Асамблеї від 25.09.2015 р. № 70/1 «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» [201]. Зазначений документ займає чільне місце серед чинних міжнародно-правових документів, оскільки є планом дій для людей та їх процвітання, планети, що закріплює та проголошує 17 глобальних цілей і 169 завдань. Порядок денний реалізують усі країни та зацікавлені сторони, що діють на засадах співробітництва і партнерства.

У відповідних Цілях сталого розвитку особи з інвалідністю прямо означені лише в п'яти – щодо забезпечення всеохоплюючої і справедливої освіти (ціль 4); щодо сприяння зайнятості (ціль 8); щодо подолання нерівності (ціль 10); щодо доступності міст (ціль 11); щодо загальної активізації роботи в рамках глобального партнерства (ціль 17). Водночас всі інші Цілі також стосуються осіб з інвалідністю, оскільки провідна ідея-зобов'язання, проголошена у п. 4 резолюції Генеральної Асамблеї від 25.09.2015 р. № 70/1, обіцяє нікого не забути і не залишити осторонь та, передусім, вирішувати проблеми осіб, які цього потребують першочергово [201].

Окрім того, п. 78 резолюції Генеральної Асамблеї від 25.09.2015 р. № 70/1 усім державам-учасницям ООН рекомендовано якнайшвидше розробити національні програми цілей, що охоплюватимуть всі аспекти здійснення відповідного Порядку денного [201], та під егідою Управління Верховного комісара ООН з прав людини сформовано керівні принципи (настанови), в яких викладені ключові заходи, що доцільно використовувати при формуванні та реалізації політики стосовно осіб з інвалідністю в контексті досягнення Цілей сталого розвитку [202].

Україна, як і країни ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку та взяла на себе зобов'язання досягти Цілей сталого розвитку до 2030 року на засадах принципу «нікого не залишити осторонь». Було створено національну систему завдань та показників Цілей сталого розвитку, яка забезпечує міцну основу для подальшого комплексного моніторингу, Президентом України видано Указ «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 р. № 722/2019, на урядовому рівні ініційовані процеси формування Міжвідомчої робочої групи з питань забезпечення досягнення Цілей сталого розвитку, тимчасового консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України тощо [182].

Принагідно відзначити й Сендайську рамкову програму зі зниження ризику стихійних лих на 2015-2030 роки, прийняту на 18.05.2015 р. на Третій світовій конференції в місті Сендай (Японія). Вона є глобальною угодою держав-учасниць ООН, що спрямована на зменшення та попередження ризиків від стихійних лих. У цьому документі визнається, що особи з інвалідністю та їх організації відіграють ключову роль на всіх етапах планування і містить вимогу, що будь-яка політика у сфері зниження ризику стихійних лих повинна враховувати їх інтереси [203; 204].

Особливе значення в актуальних обставинах має резолюція Ради Безпеки ООН від 20.06.2019 р. № 2475 (2019), яка є першим міжнародним документом, що закликає держав-учасниць ООН, які стали сторонами збройних конфліктів, захищати осіб з інвалідністю і забезпечувати їх доступ до системи правосуддя, основних послуг та особливо до гуманітарної допомоги [205].

Серед інших міжнародних документів, які хоч і мають рекомендаційний характер, однак впливають на зміст національної політики щодо осіб з інвалідністю, окреслюють політичні наміри та способи дій, варто виокремити:

1) резолюції Ради ООН з прав людини «Підвищення поінформованості про права осіб з інвалідністю, абілітація і реабілітація» від 20.06.2020 р. № 43/23 [206], «Психічне здоров'я та права людини» від 19.06.2020 р. № 43/13 [207], «Право на працю» від 19.06.2020 р. № 43/7 [208], «Права людини та зміна клімату: права осіб з інвалідністю» від 12.07.2019 р. № 41/21 [209], «Права дитини: розширення можливостей дітей з інвалідністю у здійсненні своїх прав людини, в тому числі шляхом інклюзивної освіти» від 22.03.2019 р. № 40/14 [210], «Рівність і недискримінація осіб з інвалідністю і право осіб з інвалідністю на доступ до правосуддя» від 23.03.2018 р. № 37/22 [211];

2) резолюції Генеральної Асамблеї «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів» від 20.12.1993 р. № 48/96 [159], від 20.12.1993 р. № 48/134 «Національні установи, які займаються заохоченням і захистом прав людини», що визначає

принципи діяльності відповідних суб'єктів (Паризькі принципи) від 20.12.1993 р. № 48/134 [116];

3) декларативні документи: Декларацію про права розумово відсталих осіб (1971 р.) [35], Віденську декларацію і Програму дій (1993 р.) [25], Декларацію Міжнародної організації праці про основоположні принципи і права у сфері праці та механізми її реалізації (1998 р.) [33], Декларацію Міжнародної організації праці про соціальну справедливість в цілях справедливої глобалізації (2008 р.) [34];

4) програмні документи, зокрема Стратегію ООН з питань інтеграції осіб з інвалідністю [212].

Правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю за окремими напрямками (галузями) можуть бути закладені у документах спеціалізованих інституцій ООН. Як приклад, політики і програми, пов'язані з забезпеченням прав осіб з інвалідністю на працю та соціальний захист, визначені конвенціями Міжнародної організації праці (Конвенція про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника № 128 (1967 р.) [64], Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 (1975 р.) [62], Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159 (1983 р.) [63]) та резолюціями Всесвітньої організації охорони здоров'я (WHA58.23 Інвалідність, включаючи попередження, лікування і реабілітацію від 25.05.2005 р. [213]).

Окрім вищенаведених договірних та інших документів ООН, що мають універсальний характер, не менш важливу засадничу роль відіграють регіональні міжнародні акти, насамперед, Ради Європи, а також її органів та інституцій.

Ключовим і базовим регіональним документом, на положеннях якого ґрунтується вся діяльність Ради Європи, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.). Відповідно до ст. 1 цієї Конвенції сторони зобов'язались гарантувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені нею [65]. Указаний документ вперше юридично підкріпив більшість прав, визначених Загальною декларацією прав людини, а також встановив пріоритет прав людини над національним законодавством, оскільки запровадив наднаціональний судовий орган – Європейський суд з прав людини. Відтак Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод поряд з іншими міжнародними договірними документами виконує ідеологічну функцію та є об'єктивним критерієм для державних політик щодо забезпечення прав людини.

Чіткі положення про права осіб з інвалідністю на самостійність, соціальну інтеграцію, участь у житті суспільства містить Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996 р.), яка зобов'язує сторони (держав-

учасниць) провадити відповідну політику, окреслює її мету та вимагає вживати належних заходів. Враховуючи змістовне наповнення Хартії та, зокрема, її спрямованість на всебічний захист найбільш вразливих категорій населення, вона розглядається як «Соціальна конституція Європи» і слугує орієнтиром для соціальної політики Європейського союзу [43; 212].

Прямо й опосередковано правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю закладені в:

– конвенціях Ради Європи – Європейській конвенції про соціальну та медичну допомогу (1953 р.) [44], Європейському кодексі соціального забезпечення (1964 р.) [45], Європейській конвенції про соціальне забезпечення (1994 р.) [46], Європейській конвенції про здійснення прав дітей (1996 р.) [47];

– резолюціях Комітету Міністрів Ради Європи – ResAP(2001)1 від 15.02.2001 р. «Про введення принципів універсального дизайну до навчальних програм усіх професій, пов'язаних із забудовою навколишнього середовища» («Резолюція Томар») [215] ResAP(2001)3 від 24.10.2001 р. «На шляху до повноцінного громадянства осіб з інвалідністю засобами інклюзивних технологій» [216], ResAP(2005)1 від 02.02.2005 р. «Про захист дорослих і дітей з інвалідністю від насильства» [217], ResAP(2007)3 від 12.12.2007 р. «Досягнення повної участі шляхом універсального дизайну» [218] та інших.

Таким чином, основоположні правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю закладені в Конституції України та означених вище міжнародних документах. Вони впливають на всі політичні процеси та виступають належним базисом, що окреслює мету, напрями та завдання національних політик.

Водночас найбільш суттєвий, з предметної точки зору, пласт правових засад передбачений чинним національним законодавством. Саме національні нормативно-правові акти загалом відображають внутрішній контекст державної політики України щодо осіб з інвалідністю, який, зі свого боку, детермінований низкою економічних і соціальних чинників.

Окрім Основного Закону, провідним законодавчим актом України, що містить правові засади щодо досліджуваної політики, є неодноразово згаданий у попередніх підрозділах Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI [134]. Даний Закон визначає засади внутрішньої політики в соціальній і гуманітарній сферах й обов'язково враховується при розробленні законів, підзаконних актів, стратегічних програмних та інших документів Президента України, Кабінету Міністрів України.

Центральне місце у системі відповідних юридичних актів займають спеціальні закони – Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ [145], Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 06.10.2005 р. № 2961-IV [150]. Наведені закони визначають правові засади здійснення державної політики з метою забезпечення соціальної захищеності осіб з інвалідністю, сприяння їх повноцінній включеності у суспільні процеси та незалежності тощо.

Принагідно відзначаємо статті 4, 9 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ, згідно з якими:

а) діяльність держави щодо осіб з інвалідністю виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення їхніх прав і можливостей нарівні з іншими громадянами для участі в суспільному житті та полягає у: виявленні, усуненні перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб (закладає правові засади для гарантування безбар'єрного фізичного оточення, інформаційної, цифрової, освітньої, суспільної та інших безбар'єрностей); охороні здоров'я; соціальному захисті; забезпеченні виконання індивідуальної програми реабілітації; наданні пристосованого житла; сприянні громадській діяльності;

б) органи публічної адміністрації розробляють та координують довгострокові і короткострокові програми з реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю та контролюють їх виконання;

в) потреби осіб з інвалідністю повинні враховуватись під час розроблення державних соціальних стандартів і соціальних гарантій, національних стандартів, кодексів усталеної практики, стандартів, технічних умов, проведення дослідно-конструкторських, науково-дослідних робіт [145].

Своєю чергою, ст. 5 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» закріплює засади реалізації державної політики у сфері реабілітації осіб з інвалідністю та її зміст [150].

До того ж правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у різних сферах визначені галузевими законодавчими актами, серед яких доцільно виокремити:

– Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. № 5207-VI;

– Закон України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-VIII;

– Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III;

– Закон України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 16.11.2000 р. № 2109-III;

– Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 18.05.2004 р. № 1727-IV;

– Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV;

– Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII;

– Закон України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» від 03.12.2020 р. № 1053-IX;

– Закони України «Про основні засади молодіжної політики» від 27.04.2021 р. № 1414-IX, «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII;

– Закони України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. № 2402-III, «Про оздоровлення та відпочинок дітей» від 04.09.2008 р. № 375-VI;

– Закони України «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII, «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, «Про повну загальну середню освіту» від 16.01.2020 р. № 463-IX, «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р. № 1841-III, «Про професійну (професійно-технічну) освіту» від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР, «Про фахову передвищу освіту» від 06.06.2019 р. № 2745-VIII, «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII;

– Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII, Закони України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI, «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. № 2694-XII;

– Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX;

– Закон України «Про електронні комунікації» від 16.12.2020 р. № 1089-IX;

– Закони України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р. № 687-XIV, «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI.

Перераховані вище закони, здебільшого, є стратегічними актами Верховної Ради України, що прийняті на виконання п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики та, відповідно, містять правові основи формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

У цьому ж контексті також слід виділити нормативно-правові акти, які:

1) регламентують правовий статус профільних органів публічної влади – Закони України «Про центральні органи виконавчої влади» від

17.03.2011 р. № 3166-VI, «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII, «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР; «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР тощо;

2) регулюють нормотворчі та політико-правові процеси вищевказаних суб'єктів – Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV, Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 тощо.

3) є підзаконними та регламентують основи формування та/або реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – укази Президента України «Про першочергові заходи щодо поліпшення становища осіб з вадами зору» від 02.03.2009 р.

№ 113/2009, «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю» від 03.12.2015 р. № 678/2015, «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю» від 13.12.2016 р. № 553/2016 та інші;

4) є програмними документами, положення яких беруть за основу (імплементують) під час підготовки аналогічних документів, а також законів та інших актів законодавства – державні цільові програми, стратегії, концепції, плани – Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021, Національна молодіжна стратегія до 2030 року, затверджена Указом Президента України від 12.03.2021 р. № 94/2021, Стратегія людського розвитку, затверджена Указом Президента України від 02.06.2021 р. № 225/2021, Національна стратегія зі створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 366-р, Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 р. № 285-р, План заходів щодо підтримки осіб з інвалідністю на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України, та посиленних протиепідемічних заходів у зв'язку з поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, мінімізації її наслідків, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 338-р та інші.

Таким чином, правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю представлені сукупністю політико-правових норм, які містяться в

нормативно-правових актах різної юридичної сили, у тому числі міжнародних договірних і профільних програмних документах.

Відтак, враховуючи значну кількість розглянутих і наведених нормативно-правових актів, вбачаємо за доцільне закладені у них правові засади класифікувати залежно від юридичної сили акта, в якому вони містяться. Тому пропонуємо правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю диференціювати на:

- 1) конституційно-правові;
- 2) міжнародно-правові;
- 3) законодавчі, які, у свою чергу, розподіляємо на:
 - стратегічні – ті, що містяться у законах України, які загалом визначають основи здійснення досліджуваної державної політики, окреслюють її курс. До цього переліку ми відносимо закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. № 2411-VI та «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-XII;
 - ординарні – ті, що містяться в інших законах України, які, здебільшого, є вузькопрофільними. Серед них: закони України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 06.10.2005 р. № 2961-IV, «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. № 5207-VI, «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII, «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р. № 2671-VIII, «Про електронні комунікації» від 16.12.2020 р. № 1089-IX та інші;
- 4) підзаконні, які, у свою чергу, розподіляємо на:
 - загальні – ті, що містяться в актах суб'єктів нормотворення (Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств тощо) й у цілому окреслюють основи формування та/або реалізації державної політики;
 - спеціальні – ті, що містяться в актах профільних суб'єктів нормотворення й окреслюють основи формування та/або реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.
 - програмні – ті, що містяться в стратегічних, програмних документах.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ



2.1. Поняття та структура правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

Ефективне та належне втілення в життя будь-чого потребує злагодженості, системності, цілісності та плановості відповідних дій. Лише за таких обставин можливе досягнення поставлених цілей і загальна позитивна результативність. Для забезпечення всіх означених складових обов'язково має створюватись певний механізм, який передбачає наявність елементів, що безпосередньо реалізують конкретний процес або діяльність у суспільному житті. Такий механізм має характеризуватись низкою ознак, тобто таких властивостей, які найбільш якісно впливають на єдність і погодженість його елементів. Насамперед він має бути комплексним. Саме завдяки цій визначальній характеристиці зумовлюється його запуск та подальше функціонування.

Принагідно реалізація будь-якої державної політики, у тому числі й відносно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, відбувається завдяки існуванню відповідного механізму реалізації. У цьому контексті доцільно навести слушні погляди О. Безпалової, яка вказує, що усі функції держави мають свій механізм реалізації, основою якого слугує сукупність правових, організаційних, економічних, матеріальних елементів. Система таких елементів обов'язково має бути адекватною

тим завданням, що стоять перед державою, та спрямованою на досягнення цілей реалізації відповідних функцій держави [14, с. 35]. Означене повною мірою респондується і на державну політику. При цьому, належна реалізація такої політики потребує не лише формальну наявність вищевказаних правових, організаційних, економічних і матеріальних складових механізму, але й їх фактичну дієвість та реальність.

З цього випливає, що реалізація державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю обов'язково має здійснюватися у межах та завдяки певному механізму, який і уможливило втілення такої політики. Разом із цим, говорячи про правову сферу життєдіяльності, доцільно вести мову, перш за все, про існування правового механізму, а в межах даного дослідження – адміністративно-правового механізму. У зв'язку з цим проблематика визначення адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю потребує належного аналізу та відзначається актуальністю.

Відтак питання визначення адміністративно-правового механізму, його сутності, змісту та структури тим або іншим чином ставало предметом наукових пошуків таких вчених, як: В. Авер'янов, С. Алфьоров, В. Атаманчук, О. Бандурка, Д. Бахрах, О. Безпалова, Ю. Битяк, В. Гаращук, І. Голосніченко, Ю. Загуменна, В. Колпаков, А. Корнійченко, С. Косиця, О. Муза, Т. Перун, О. Скакун, С. Стеценко, І. Яромій та інших. Проте, адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю на сьогоднішній день досліджено недостатньо. До того ж низка наукових праць, присвячених цій проблематиці, через численне внесення змін до чинної нормативно-правової бази, повністю або частково втратили свою актуальність і наукову значущість, що додатково зумовлює доцільність проведеного дослідження.

Перед тим, як перейти до безпосереднього розгляду наукових поглядів на поняття та структуру адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, з метою комплексного аналізу, варто розкрити зміст таких категорій, як «механізм», «правовий механізм» та «адміністративно-правовий механізм».

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови під механізмом запропоновано розуміти внутрішню будову, систему чого-небудь; метод, спосіб [24, с. 673]. Академічний тлумачний словник української мови визначає, що механізм – внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів процесів, з яких складається певне явище [167, с. 695]. Електронний тлумачний словник містить таке трактування

механізму: це внутрішня будова, система чого-небудь, що забезпечує порядок у будь-якому виді діяльності, процесі [103].

Разом із цим у наукових колах, зокрема у сфері публічного управління та адміністративного права, категорія «механізм» розглядається більш широко. Так, під ним науковці розуміють певний набір взаємоузгоджених відносин, методів і засобів, які забезпечують належне функціонування системи, або складне системне утворення, що органічно поєднує в собі різні складові елементи [38, с. 36].

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що механізмом є певна сукупна єдність елементів, якими можуть виступати методи, способи, стани, процеси, відносини тощо, що складають цілісну систему. Така система завдяки наявності вказаних складових частин і забезпечує реалізацію кого-, чого-небудь. Ще однією, однак не менш визначальною особливістю такої системи-механізму є те, що вона завжди спрямована на певне впорядкування (зовнішнє впорядкування). При цьому внутрішні елементи механізму також мають бути впорядкованими (внутрішнє впорядкування).

Важливого значення для нашого дослідження набуває також визначення правового механізму або ж, як його відзначають науковці – механізму правового регулювання, без якого неможливе здійснення будь-якої діяльності. Тобто мається на увазі, що всі суспільні відносини, які виникають у соціумі, тим або іншим чином врегульовані нормами права, а відтак підпадають під відповідне правове регулювання. Механізм, у свою чергу, є системоутворюючим компонентом вказаного правового регулювання, який безпосередньо і уможливорює його реалізацію.

Укладачі Енциклопедичного словника з державного управління, а саме – Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та інші визначають, що правовий механізм – комплекс взаємопов'язаних юридичних засобів, які об'єктивовані на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети [42, с. 423]. Наведене визначення повною мірою розкриває сутність загальної категорії «механізм», про який мова йшла вище.

Одним із фундаторів теорії держави і права, хто почав займатися проблематикою визначення механізму правового регулювання, вважають С. Алексеєва. Аналізуючи наукові праці цього вченого, можна стверджувати, що механізм правового регулювання він розкривав крізь призму правових, під якими розуміються різні правові явища без певних смислових кордонів, без чіткого зв'язку з категоріями «мета» та «результат» [8, с. 17], але завдяки яким відбувається юридичний вплив на суспільні відносини.

О. Муза здійснював дослідження категорії «механізм правового регулювання» шляхом порівняння її з категорією «механізм реалізації та

захисту прав громадян». Зокрема, автор відзначав, що єдиних підходів у теорії права щодо встановлення правових ознак, які розмежовують зазначені правові категорії, не існує, але можна стверджувати про те, що механізм реалізації та захисту прав громадян охоплюється механізмом правового регулювання, останній виступає по відношенню до першого як «широка» за змістом правова категорія. Це пояснюється тим, що механізм реалізації та захисту прав громадян вміщує у собі ті складові елементи, що забезпечують учасникам правовідносин здатність набувати, реалізовувати та захищати свої права, при цьому такі правові процеси відбуваються у контексті загального правового регулювання суспільних відносин. Тобто механізм правового регулювання є правовою базою для вироблення правових засобів і способів реалізації та захисту учасниками правовідносин своїх прав, свобод та інтересів [99, с. 33]. Іншими словами, механізм правового регулювання є більш широким за своїм змістом, аніж механізм реалізації та захисту прав громадян (у тому числі й осіб з інвалідністю) та включає в себе останній.

З огляду на зазначене, а також з метою логіки викладу подальшого наукового матеріалу, вбачається за необхідне дещо зупинити увагу на семантиці слова «регулювання»/«регулювати». Так, «регулювання» означає сукупність процесів, спрямованих на підтримку певної структури системи для забезпечення необхідних режимів її функціонування. У свою чергу, «регулювати» має декілька значень: по-перше, впорядковувати щонебудь, керувати чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; по-друге, домагатися нормальної роботи машини, установки, механізму і ін., забезпечуючи злагоджену взаємодію складових частин, деталей; по-третє, зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь [24, с. 1215]. З цього випливає, що трансформація у науковій юридичній літературі правового механізму у механізм правового регулювання є цілком адекватним та аргументованим процесом, адже саме таке формулювання якнайбільш точно та влучно розкриває сутнісну складову того смислу, що має бути закладений у відповідній правовій категорії.

Враховуючи логіку викладу матеріалу, наступним важливим для нашого дослідження елементом виступає аналіз таких категорій, як «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання». Однак, у підрозділі 1.1 під час визначення державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю як об'єкта адміністративно-правового регулювання було достатньою мірою розкрито ці категорії. Крім того, нами було також запропоновано авторські поняття адміністративно-правового регулювання загалом та адміністративно-правового регулювання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю зокрема. Саме тому з

метою уникнення дублювання наукових положень, у межах монографічного дослідження ми використовуватимемо ті пропозиції, що вже викладені у попередніх підрозділах.

За таких обставин потребує детального розгляду поняття адміністративно-правового механізму. Аналіз наукової літератури показав, що представники юридичної науки категорію «адміністративно-правовий механізм» принагідно розкривають через категорію «механізм адміністративно-правового регулювання».

У свою чергу, механізм адміністративно-правового регулювання є похідним від механізму правового регулювання. Тобто механізм адміністративно-правового регулювання є складовою механізму правового регулювання, а відтак характеризується всіма тими властивостями й ознаками, що і останній.

Наведемо декілька трактувань механізму правового регулювання від представників науки теорії держави і права. В. Горшеньов вказував, що механізм правового регулювання – це певні способи впливу, реалізації права, а також правові відносини, які призводять нормативність права до впорядкованості суспільних відносин [32, с. 154-155]. Л. Шестопалова під механізмом правового регулювання розуміє комплексне явище, сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться в нормах права [185, с. 157]. О. Скакун механізм правового регулювання розкриває як узяту в єдності систему правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, установлюється й забезпечується правопорядок [163, с. 498].

Не дивлячись на відмінність наведених трактувань, їх сутнісна складова зводиться до єдиного знаменника, відповідно до якого механізмом правового регулювання виступає система певних правових засобів, за допомогою яких відбувається правовий вплив на суспільні відносини.

Щодо тлумачення категорії «механізм адміністративно-правового регулювання» треба зазначити, що серед представників адміністративно-правової спільноти не існує єдиного погляду на нього. Зокрема, С. Стеценко під ним розуміє сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [171, с. 64]. У цілому, вказане твердження фактично дублює дефініцію вищенаведеного механізму правового регулювання. На нашу думку, доцільніше було б акцентувати увагу на адміністративно-правовій складовій цього механізму, у такому випадку було б більш чітко здійснено розмежування між двома досліджуваними правовими механізмами.

Подібне трактування наводить С. Гончарук. Згідно з поглядами автора механізм адміністративно-правового регулювання – це система адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління [31, с. 23]. Разом із цим, не дивлячись на схожість трактувань С. Стеценка та С. Гончарука, останній акцентує увагу на тому, що досліджуваний механізм є саме адміністративно- правовим, а не загальним правовим механізмом. Зокрема, означена позиція науковця розкривається шляхом: по-перше, застосування такого словосполучення, як «адміністративно-правові засоби», що безпосередньо вказує на приналежність до науки адміністративного права; по-друге, визначення чіткої сфери, у межах якої відбувається упорядкування суспільних відносин – сфера державного (публічного) управління або ж адміністрування.

І. Голосніченко зауважує, що механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають при здійсненні виконавчих функцій держави [4, с. 68]. Тобто окреслений автором механізм має чітко визначену предметну функціональність, якою виступає реалізація виконавчої функції держави, яка, у свою чергу, покладена на органи виконавчої влади. Беручи за основу адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, наведене твердження в повній мірі відповідає вимогам такого дослідження, адже реалізація відповідної державної політики покладена, насамперед, на органи виконавчої влади. Проте, якщо ж розширювати предмет дослідження до визначення адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, то в цьому контексті предметна функціональність виходить за межі виконавчої функції.

Разом із цим вищевказаний науковець вдало стверджує, що відповідний адміністративно-правовий вплив здійснюється на державній основі нормами, закріпленими у законі або підзаконних адміністративно-правових актах [29, с. 91]. З огляду на вказане, головним інструментом або ж засобом, крізь призму якого відбувається адміністративно- правовий вплив на суспільні відносини, виступають норми права, насамперед – адміністративно-правові.

Цікаве трактування поняття досліджуваного нами механізму наводять В. Серета, Ю. Назар та К. Костовська. Так, на їх думку, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі публічного управління, притягнення до адміністративної відповідальності чи вирішення

публічно-правового спору адміністративним судом [162, с. 25]. Як бачимо, автори розширюють сферу реалізації механізму адміністративно-правового регулювання, виокремлюючи не лише традиційне для адміністративного права публічне управління/адміністрування, а й виділяючи також процедури притягнення до адміністративної відповідальності (адміністративне деліктне право) та вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами (адміністративне судочинство).

Таким чином, аналіз наукових позицій стосовно поняття механізму адміністративно-правового регулювання зводиться до розуміння під ним системи адміністративно-правових засобів, які є інструментом впливу на певні суспільні відносини. У свою чергу, як зазначає О. Небрат, до адміністративно-правових засобів вчені відносять: норми права, правові відносини, акти реалізації прав та обов'язків, іноді акти тлумачення норм адміністративного права [100, с. 96].

Говорячи про доцільність застосування та поширення адміністративно-правового механізму у чітко визначеній сфері суспільного життя (у тому числі й у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю), треба зазначити, що він є тим інтегруючим компонентом, який комплексно поєднує всі важливі елементи, які забезпечують реалізацію певного процесу, діяльності, явища тощо у такій сфері. Означена теза підтверджується наявним масивом наукових напрацювань, присвячених адміністративно-правовому механізму окремих видів діяльності, що здійснюються органами публічної влади.

С. Алфьоров визначає, що адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ – це система правових засобів, які інтегровані та організовані таким чином, що дозволяють уповноваженим суб'єктам послідовно та ефективно здійснювати діяльність із протидії корупції в органах внутрішніх справ за допомогою заходів організаційно-правового характеру та заходів адміністративного примусу [7, с. 7]. На думку В. Плиски, адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання і протидії корупції може бути визначений як спеціальний процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних корупційних дій, який виконується шляхом застосування спеціальних заходів адміністративно-правового характеру [113, с. 145].

І. Яромій у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії порушенням митних правил» під цим механізмом розуміє систему правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів приводиться у відповідність до вимог і дозволів правових норм, що, як і взагалі

механізм правового регулювання, складається з трьох стадій: видання правових норм, виникнення конкретних прав і обов'язків та реалізація прав і обов'язків суб'єктами цих відносин [191, с. 9]. На цьому трактуванні необхідно зупинити увагу дещо детальніше, адже автором досить влучно зведено поняття та стадії адміністративно-правового механізму. Не дивлячись на те, що проблематика визначення стадій виходить за межі нашого дослідження, вважаємо за доцільне зазначити, що наведені науковцем стадії є загальними, тобто такими, що поширюються не лише на предмет вищевказаної наукової розробки – запобігання та протидію порушенням митних правил, але й на інші сфери діяльності, зокрема й на діяльність, пов'язану з реалізацією державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Досить ґрунтовне тлумачення адміністративно-правового механізму запобігання булінгу наводить А. Корнійченко. Зокрема, авторкою визначено, що вказаний адміністративно-правовий механізм є комплексною системою, яка складається з сукупності правових інструментів (способів, форм і засобів) та процедур, регламентованих нормами адміністративного права, за допомогою яких суб'єктами публічного адміністрування здійснюється адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із вчиненням дій, що спрямовані на профілактику, запобігання і протидію булінгу в Україні та притягненням винних за вчинення відповідного адміністративного проступку осіб, з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб (учасників освітнього процесу), а також забезпечення правопорядку та безпечного освітнього середовища [72, с. 93-94; 73, с. 103]. Ми підтримуємо вказану позицію, адже в наведеній дефініції адміністративно-правовий механізм розкривається як сукупність правових інструментів, а не лише адміністративно-правових засобів. До них додано також способи та форми, що в цілому відповідає семантичній сутності категорії «механізм». Окрім того, до системи адміністративно-правового механізму влучно віднесено адміністративні процедури, завдяки яким відбувається відповідне адміністративно-правове регулювання уповноваженими суб'єктами.

Отже, на основі проведеного дослідження можна зробити узагальнення, що у науковій літературі не існує єдиного підходу до поняття адміністративно-правового механізму. У загальному вигляді науковці розуміють під ним сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування суспільних відносин. Аналіз наукових доробків також показав, що питанню визначення загального адміністративно-правового механізму в теорії адміністративного права приділено недостатньо уваги. Наукова ж спільнота досліджує вказаний механізм лише фрагментарно, у межах

окремо взятої сфери суспільного життя або ж у рамках реалізації певного напрямку діяльності органів публічної влади.

Разом із тим визначення сутності таких категорій, як «механізм», «правовий механізм» або ж «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання», а також «адміністративно-правовий механізм» в окремих сферах суспільного життя дозволяє сформулювати авторське бачення поняття адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Таким чином, адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю виступає комплексною системою правових інструментів, спеціальних правових процесів та адміністративних процедур, визначених адміністративно-правовими нормами, за допомогою яких суб'єктами владних повноважень (насамперед органами публічного адміністрування) здійснюється цілеспрямована, злагоджена, впорядкована, цілісна та планова діяльність щодо втілення державної політики, спрямованої на належне гарантування, реалізацію та захист прав і свобод осіб з інвалідністю.

На основі вказаного можна також виокремити характерні ознаки адміністративно-правового механізму державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю:

- 1) це система, яка складається з трьох складових: правових інструментів, спеціальних правових процесів та адміністративних процедур;
- 2) нормативно-правові основи його реалізації мають визначатись нормами адміністративного права;
- 3) реалізація цього механізму здійснюється спеціальними суб'єктами, які володіють необхідним обсягом компетенції;
- 4) втілюється в життя завдяки діяльності уповноважених суб'єктів, яка характеризується цілеспрямованістю, злагодженістю, впорядкованістю, цілісністю та плановістю;
- 5) тактична мета реалізації цього механізму полягає у належному втіленні державної політики у відповідній сфері, якісного виконання заходів, передбачених такою субполітикою;
- 6) стратегічна мета – гарантування, реалізація та захист прав і свобод осіб з інвалідністю на території України.

Не менш важливе значення для якісного аналізу адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, окрім теоретичного визначення поняття адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, має і структура такого механізму.

Структура – це взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь [24, с. 1413]; організаційне утворення на основі певних завдань, функцій, цілей, інтересів, програми дій та ін. [103]. Тобто структура адміністративно- правового механізму є внутрішньою будовою цього механізму; сукупність взаємопов'язаних та певним чином організованих складових елементів.

На сьогоднішні проблематика визначення структурних компонентів адміністративно-правового механізму загалом та адміністративно-правового механізму реалізації державної політики відносно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю зокрема характеризується гострою актуальністю. Такий стан речей зумовлений: по-перше, нерозривним зв'язком категорій «правовий механізм» та «адміністративно-правовий механізм», «механізм правового регулювання» та «механізм адміністративно-правового регулювання»; по-друге, відсутністю легітимних тлумачень зазначених понять на рівні законодавства; по-третє, наявністю значної кількості наукових напрацювань, які лише ускладнюють процес визначення чітких елементів адміністративно-правового механізму; по-четверте, відсутністю наукових досліджень, у яких би предметно аналізувалась структура адміністративно-правового механізму реалізації державної політики відносно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Враховуючи викладене, зазначимо, що підґрунтям для визначення внутрішньої будови наведеного механізму виступатимуть наукові напрацювання представників науки теорії держави і права та науки адміністративного права, які тим або іншим чином займалися питаннями дослідження структури такого механізму.

Зокрема, С. Лекарь до складових елементів механізму правового регулювання відносить: 1) норми права; 2) правовідносини; 3) акти реалізації юридичних прав і обов'язків [84, с. 129]. Дещо розширену структуру цього механізму пропонує О. Скакун: 1) принципи права, норми права, нетипові правові розпорядження (спеціалізовані норми права), об'єктивовані в нормативно-правових актах; 2) правовідносини, суб'єктивні юридичні права й обов'язки в їх індивідуалізації (конкретизації); 3) акти безпосередньої реалізації прав та обов'язків; 4) акти застосування норм права [163, с. 498-499].

У свою ж чергу Х. Ярмачі серед елементів механізму адміністративно-правового регулювання виокремлює: 1) норми права (нормативні акти); 2) правовідносини; 3) акти тлумачення й застосування норм права; 4) адміністративні договори; 5) способи правового регулювання [192, с. 82]. Більш комплексний перелік структурних елементів такого механізму наводить Я. Лазур, відзначаючи: 1) норму права; 2) правовідносини; 3) принципи прав і свобод громадян; 4) стадії

їх забезпечення; 5) гарантії здійснення прав і свобод громадян; 6) юридичні факти; 7) акти застосування норм права [83, с. 395].

Цікавою видається позиція колективу авторів підручника «Адміністративне право України» (В. Галуцько, В. Олещук, М. Пихтін та інші), які зауважують, що складовими частинами механізму адміністративно-правового регулювання є: 1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження (джерело права); 2) публічна адміністрація; 3) принципи діяльності публічної адміністрації; 4) індивідуальні акти публічної адміністрації; 5) адміністративно-правові відносини; 6) форми адміністративного права; 7) тлумачення норм адміністративного права; 8) методи адміністративного права; 9) процедури реалізації адміністративно-правових норм; 10) принцип законності [27, с. 317]. Із зазначеного випливає, що науковцями влучно зроблено прив'язку до науки адміністративного права. На відміну від структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання, вищенаведених попередніми авторами, означені складові наочно демонструють їх належність до адміністративно-правового механізму, а не правового механізму загалом. При цьому, не дивлячись на значимість і доцільність виокремлення такої структури, виникає питання щодо останнього елементу. Зокрема, не зовсім зрозумілою виглядає позиція віднесення до структурних елементів окремого принципу – принципу законності, у той час як ними вже відзначено принципи публічної адміністрації як самостійну складову такого механізму. У свою чергу ж зазначимо, що принцип законності є загальним (фундаментальним) принципом та поширюється і на суб'єктів публічного адміністрування, а тому принципи публічної адміністрації принагідно включають і цей принцип.

Також варто звернути увагу на погляди С. Стеценка, який структуру складових механізму адміністративно-правового регулювання пропонує поділяти на основні та додаткові елементи. Так, на думку автора, основні (обов'язкові) елементи прямо впливають на дію механізму адміністративно-правового регулювання, а додаткові – носять факультативний характер та служать своєрідним доповненням до основних елементів. До них він зараховує: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права; 3) правовідносини. До додаткових належать: 1) юридичний факт; 2) правова свідомість; 3) акти застосування норм права [171, с. 64-66]. Ми підтримуємо позицію щодо доцільності розмежування елементів на обов'язкові та факультативні, однак вважаємо, що змістовна наповненість цих двох груп має варіюватись у залежності від особливостей застосування та реалізації конкретного механізму адміністративно-правового регулювання, насамперед означене стосується факультативних структурних елементів.

Інакше кажучи, у наукових колах відсутнє єдине бачення структури як механізму правового регулювання, так і механізму адміністративно-правового регулювання. Окрім того, наведені переліки елементів обох механізмів черговий раз підтверджують позицію про їх співвідношення, адже лєвова частка виокремлєних їх складових є ідєнтичними (норми права, принципи права, правові відносини та інші).

У свою чергу структуру адміністративно-правового механізму, без його ототожнення з механізмом адміністративно-правового регулювання, у загальній теорії адміністративного права розкрито не було. Науковці здійснювали її аналіз лише крізь призму окремо взятої сфєри суспільного життя або ж адміністративної діяльності певних суб'єктів публічного адміністрування. Разом із цим однією з особливостей наявних наукових розробок, насамперед дисертаційних досліджень, присвячених адміністративно-правовому механізму, виступає відсутність у тексті самого дослідження структури такого механізму. Визначити позицію автора відносно складових елементів такого механізму можна виключно аналізуючи зміст його наукової роботи.

Як приклад, з огляду на зміст наукового дослідження О. Кравчука, можна зробити висновок, що елементами адміністративно-правового механізму управління державною власністю виступають: 1) адміністративно-правові норми; 2) принципи управління власністю; 3) адміністративно-правові відносини; 4) акти реалізації прав і обов'язків у сфері управління державною власністю [77, с. 3]. Т. Перун у другому розділі дисертаційного дослідження, присвяченому адміністративно-правовому механізму забезпечення інформаційної безпеки в Україні, до структури цього механізму відносить: 1) принципи побудови механізму правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки; 2) адміністративно-правове регулювання забезпечення інформаційної безпеки у контексті державного управління та державного регулювання інформаційної безпеки; 3) систему суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки; 4) адміністративно-правовий режим забезпечення інформаційної безпеки [110, с. 2]. Наведені приклади черговий раз демонструють, що наукове коло характеризується плюралізмом думок відносно структури адміністративно-правового механізму та відсутністю комплексного підходу до вирішення існуючої проблематики.

Певні спроби системно підійти до питання структури адміністративно-правового механізму намагався зробити О. Муза, який у структурі такого механізму виділяє нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовчий рівні, що забезпечують невладним суб'єктам адміністративного права єдині принципи у реалізації ними своїх прав, свобод та інтересів, а також покладення з цією метою відповідних

обов'язків на суб'єктів владних повноважень [99, с. 33]. При цьому не зовсім логічною виглядає позиція виокремлення саме рівнів, адже семантика слова «рівень» вказує на вертикальний, а відтак ієрархічний розподіл структурних компонентів. У свою ж чергу, всі загальні елементи (і нормативні, і інституційні, і управлінські) мають бути віднесені до єдиного рівня, тобто знаходитися у горизонтальній площині, тому вважаємо такий розподіл недоцільним.

Більш вдалим результатом у питаннях визначення структури цього механізму досягла О. Косиця. Зокрема, серед елементів адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів вона виділяє: 1) норми права, як матеріальні так і процесуальні, якими закріплено правовий статус викривача, порядок звернення за захистом своїх прав тощо; 2) інституційний механізм забезпечення прав викривачів, до якого входять як державні органи та установи, так й інститути громадянського суспільства [75, с. 29]. Тобто авторкою виокремлено підмеханізм, який включає систему уповноважених суб'єктів (органи публічного права) та представників громадськості.

У свою чергу, позиція виокремлювати підмеханізми загального адміністративно-правового механізму видається доволі логічною, адже досліджуваний нами механізм виступає комплексною системою, яка поєднує в собі значну кількість структурних елементів. У цьому контексті варто навести позицію А. Корнійченко, яка пропонує адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу поділяти на два внутрішні механізми, налагоджена робота яких забезпечує ефективність і якість державної політики щодо профілактики, запобігання та протидії булінгу в національному освітньому середовищі. На її думку, адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу як уніфікована та цілісна система включає в себе два структурно-функціональні блоки, які складають нормативно-правовий механізм та організаційно-інституційний механізм запобігання булінгу в Україні. Зазначені механізми можна розглядати як у комплексі, так і окремо, при цьому кожен із них визначатиметься самостійністю й логічною завершеністю. До нормативно-правового механізму запобігання булінгу варто відносити норми права, принципи та акти застосування норм права, тобто їх фактичну реалізацію і втілення в життя. Поряд з цим організаційно-інституційний механізм має містити систему компетентних суб'єктів, порядок організації, форми та способи (методи) їх діяльності [72, с. 100; 73, с. 103]. Ми поділяємо погляди авторки, адже запропонована структура з розподілом на два самостійні, але взаємопов'язані блоки видається доволі функціональною та може поширюватися не лише на адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу, але й на загальний адміністративно-правовий механізм. Вказане означає, що диференціація на ці блоки є придатною

для застосування й відносно структури досліджуваного нами адміністративно-правового механізму.

Говорячи про структуру адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, треба також враховувати специфіку сутнісно-змістовної складової такої політики. Зокрема отримані результати аналізу детальної характеристики формування та реалізації цієї політики дозволяють вести мову про недоцільність розподілу структурних елементів відповідного адміністративно-правового механізму на обов'язкові та факультативні. Така позиція детермінована метою та цілями такої субполітики, при досягненні яких обов'язковими являються всі, без винятку, складові.

Таким чином, на основі зазначеного можна сформулювати структуру адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, яка складається з таких елементів: 1) норми права та їх зовнішнє вираження (тобто нормативно-правові акти); 2) принципи адміністративного права та принципи реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю; 3) акти реалізації норм права; 4) адміністративно-правові відносини, які виникають у процесі реалізації цієї політики; 5) суб'єкти реалізації вказаної субполітики; 6) форми та методи реалізації такої політики; 7) правова свідомість (як посадових осіб уповноважених органів публічної влади, так і інших осіб, які тим або іншим чином пов'язані зі втіленням в життя цієї державної політики).

Разом із цим проведене дослідження показало, що на сьогодні існуючому адміністративно-правовому механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю притаманні проблеми, які потребують вирішення як у науковій сфері адміністративного права, так і в нормативно-правовій.

По-перше, у науці адміністративного права має бути вироблене уніфіковане, але у той же час комплексне бачення сутнісно-змістовної складової адміністративно-правового механізму. Зокрема, науковій спільноті необхідно сформулювати поняття адміністративно-правового механізму, визначити чітко місце зазначеного механізму в загальному механізмі правового регулювання, виокремити його структурні елементи. Означене дасть поштовх для подальших наукових розробок з урахуванням їх системного критерію, а також дозволить належним чином досліджувати більш вузькоспеціалізовані адміністративно-правові механізми, які пов'язані з певним видом діяльності суб'єктів публічного адміністрування або ж тих, що реалізуються у конкретній сфері суспільного життя.

По-друге, механізм реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю потребує чіткої

нормативно-правової регламентації. Як показав проведений аналіз, на сьогоднішній день відсутні нормативно-правові акти, які цілісно закріплюють заходи реалізації такої політики, уповноважених суб'єктів, строки та порядок виконання, а також низку інших організаційно-правових складових.

За таких обставин, особливого значення для дослідження адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю відіграють суб'єкти реалізації державної політики стосовно забезпечення прав і свобод вказаної категорії осіб, а також відповідні адміністративно-правові інструменти.

2.2. Суб'єкти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

Реалізація будь-якої державної політики, у тому числі й відносно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, неможлива без суб'єктів, до повноважень яких безпосередньо й віднесено втілення в життя заходів, передбачених такою політикою.

З цього приводу влучно зазначає Р. Опацький, наголошуючи, що для побудови та реалізації виваженої, дієвої політики необхідне чітке уявлення про систему її суб'єктів, адже саме вони впливають на політику багатьма способами, через різноманітні канали, з абсолютно неоднаковими (інколи контрадикторними) цілями [106, с. 210]. Дійсно, саме завдяки суб'єктам, до компетенції яких віднесено втілення тих або інших функцій держави, можливе належне, якісне й ефективне їх здійснення, а відтак і відповідної державної політики у певній, окремо взятій сфері суспільного життя. Також, розглядаючи державну політику в окремій сфері суспільного життя, треба зазначити, що суб'єкти її реалізації відіграють ключову роль в цій системі.

Разом із цим, будучи ключовим елементом такої системи, суб'єкти самі формують певну систему, яка характеризується низкою ознак, серед яких логічність, упорядкованість, структурованість та певна ієрархічність. Системність, як визначальна характеристика суб'єктів реалізації будь-якої державної політики, детермінує чітко виважену структуру, поетапне визначення елементів якої у результаті розкриває весь спектр та масштаб правової категорії «суб'єкти реалізації державної політики». Не є винятком і суб'єкти реалізації досліджуваної нами державної політики.

У цьому контексті доцільно провести межу між суб'єктами формування державної політики та суб'єктами її реалізації, адже вони значною мірою можуть відрізнятися між собою. Така позиція насамперед зумовлена самою семантикою слів «формування» та «реалізація», що й визначають всю подальшу діяльність тих або інших органів.

Так, «формувати» означає: 1) надавати чому-небудь певної форми, вигляду тощо; 2) виготовляти що-небудь; 3) створювати що-небудь, надаючи якоїсь структури, організації; 4) організовувати, комплектувати що-небудь з певної кількості учасників, елементів. У свою чергу «реалізовувати» – здійснювати, робити реальним, втілювати що-небудь у життя, виконувати завдання, плани тощо [104].

За таких обставин зазначимо, що система суб'єктів формування державної політики та система суб'єктів реалізації державної політики – це не тотожні поняття. Суб'єкти формування створюють заходи, напрями та інші складові, які у сукупності відзначаються як державна політика, в той час як суб'єкти реалізації втілюють вже готові заходи та напрями (визначені чинним законодавством) державної політики в життя.

Тобто суб'єкти формування державної політики – це система органів публічної влади, до компетенції яких віднесено створення державної політики, у тому числі й усіх її складових. Суб'єктами реалізації державної політики є сукупність органів публічної влади та інших інституцій, які, згідно з чинним законодавством, уповноважені здійснювати заходи, які спрямовані на втілення такої державної політики (у цілому або її окремих складових) у реальність.

З точки зору діалектичного підходу, а також з дотриманням логіки викладу матеріалу в контексті тематики нашого монографічного дослідження вважаємо за доцільне розглянути не лише суб'єктів реалізації державної політики, але приділити увагу і суб'єктам, до компетенції яких віднесено її формування. Проте основна увага в цьому розділі буде присвячена саме суб'єктам реалізації державної політики.

Головними суб'єктами реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю серед всього масиву органів публічної влади, перш за все, виступають суб'єкти публічного адміністрування. Саме тому вважаємо за доцільне більш детально зупинити увагу на зазначеній категорії суб'єктів.

Насамперед зазначимо, що поняття суб'єктів публічного адміністрування не визначено ні Конституцією України, ні іншими законодавчими актами (маються на увазі такі, як Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV, Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X, Закон України «Про адміністративні послуги» від

06.09.2012 р. № 5203-VI та інші). Вказане зумовлює необхідність звернення до наукових розробок з приводу цього питання.

Передусім треба наголосити, що у науковій літературі поряд із поняттям суб'єктів публічного адміністрування використовують також поняття «суб'єкти публічної адміністрації», «органи публічної адміністрації», або ж загалом «публічна адміністрація». Усі ці правові категорії науковцями відзначаються як синонімічні.

У наукових колах досить поширеною є позиція виокремлення певних підходів до визначення вищевказаних категорій. Так, А. Школик пропонує два наукові підходи (структурний та процедурний) до трактування поняття «публічна адміністрація». Структурний підхід передбачає розуміння цього поняття як сукупності різноманітних організацій, які виконують публічні функції. До таких організацій науковець відносить: 1) органи виконавчої влади; 2) виконавчі органи місцевого самоврядування; 3) державні та комунальні підприємства і установи, які виконують окремі публічні функції. Згідно з процедурним підходом автора публічна адміністрація – це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами й інституціями на підставі законодавства та у межах, визначених цим законодавством для досягнення публічного інтересу [187, с. 10-11]. У контексті нашого дослідження заслуговує на увагу перший – структурний – підхід автора, а саме – система суб'єктів, які автор пропонує визначати як «публічна адміністрація».

Схожу позицію щодо розуміння публічного адміністрування висловлює й Н. Матюхіна. Проте замість структурного та процедурного підходів вона виокремлює організаційно-структурний та функціональний підходи. Зокрема, з точки зору організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це система органів публічної влади, які виконують свої повноваження у державній сфері з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства. Крім органів публічної влади та органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, до системи публічної адміністрації включають і незалежні публічні підприємства та фізичних осіб в разі виконання ними повноважень офіційних органів. У свою чергу, за функціонального підходу публічна адміністрація – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу [107, с. 12-13]. Тобто з наведеного випливає, що виокремлені двома вищенаведеними науковцями підходи є майже ідентичними: у організаційних підходів, які за своїм змістом є тотожними; відмінною являється лише назва.

Окрім того, як результат своїх наукових досліджень, Н. Матюхіна підсумовує, що публічна адміністрація – це сукупність суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи

виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти, які мають повноваження забезпечувати виконання закону та здійснювати інші публічно-управлінські функції в публічних інтересах [107, с. 13]. Отже, у кінцевому варіанті тлумачення поняття публічної адміністрації зводиться до власне організаційно-структурного підходу, розуміючи під ним систему суб'єктів публічної влади.

Є. Соболев також пропонує два підходи до дослідження органів публічної адміністрації, однак вони значною мірою відрізняються від попередніх. Так, він зауважує, що органи публічної адміністрації в рамках адміністративного права варто розглядати як концептуальну правову категорію (широке розуміння органів публічної адміністрації) та як правову категорію у практичній площині (вузьке розуміння). Зокрема, як концептуальна категорія – це сукупність усіх гілок державної влади, закріплених у Конституції України, органів місцевого самоврядування та інших інституцій, наділених компетенцією публічної влади. У цілому, суб'єкти публічної адміністрації – це сукупність загальнодержавних, регіональних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також інших адміністративних і громадянських інституцій, уповноважених на виконання публічних функцій. Органи публічної влади у практичній площині – це діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [169, с. 52-53]. Зупинимося на цьому дещо детальніше.

Концептуальна теорія адміністративного права пропонує відносити до органів публічної адміністрації усі органи державної влади та місцевого самоврядування. У сукупності означені категорії, поєднуючись, формують єдину категорію – органи публічної влади, якими являються всі органи, які існують і функціонують на території певної держави. За таких обставин вбачається ототожнення органів публічної адміністрації та органів публічної влади. На нашу думку, така позиція має місце виключно в теоретичній площині адміністративно- правової науки, адже у практичній діяльності означені суб'єкти співвідносяться між собою як часткове та ціле. Тобто, категорія «органи публічної влади» є ширшою за категорію «органи публічної адміністрації» та включає в себе останню. Така позиція обумовлена тим, що органи публічної влади, окрім суб'єктів, яких відносять до публічної адміністрації, включають також інші органи та інституції, які не наділені адміністративними (владно-управлінськими, виконавчо-розпорядчими) функціями та повноваженнями. Насамперед, до таких суб'єктів варто віднести всю систему судових органів держави. Звичайно, треба наголосити на тому, що органи судової влади можуть виступати учасниками адміністративно-правових відносин, однак вони не є суб'єктами, уповноваженими здійснювати адміністративну діяльність, у зв'язку з чим їх не можна відносити до органів публічної адміністрації. Із

зазначеного впливає, що розуміння органів публічної адміністрації в контексті практичної площини (або ж вузького наукового підходу) є більш доцільним, адже безпосередньо виокремлює лише тих суб'єктів, які мають відповідну адміністративну компетенцію.

Підтвердженням нашої позиції виступає європейська адміністративно-правова концепція «public administration», згідно якої публічне адміністрування є діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (та суб'єктів, яким делеговані відповідні повноваження) щодо надання приватним особам адміністративних послуг, а також здійснення публічного управління [174, с. 91]. Означене повною мірою відповідає сучасному предмету адміністративного права, який зводиться до: по-перше, надання уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування адміністративних послуг фізичним та юридичним особам; по-друге, здійснення публічного управління, яке в сучасній науці адміністративного права прийнято називати владно-розпорядчою діяльністю.

Цікаву позицію висловлює І. Глобенко, розуміючи під поняттям «публічна адміністрація» сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [28, с. 84]. Проте, на відміну від попередньо наведених поглядів, автором акцентовано увагу виключно на функціональній складовій цієї категорії. Структурний аспект правової категорії «публічна адміністрація» автором зводиться до перерахування теоретичних назв суб'єктів – «органи», «установи», «організації», не зупиняючись на їх системі та взаємній залежності.

У свою чергу, О. Сукманова наголошує, що суб'єкт публічного адміністрування – це особа, яка наділена владними повноваженнями, в межах яких здійснює публічне адміністрування (проводить виконавчо-розпорядчу діяльність або надає адміністративні послуги) у певній галузі, може самостійно бути суб'єктом відповідальності та, відповідно, виступає учасником адміністративно-правових відносин [172, с. 65].

Як наголошує В. Терещук, суб'єкти публічного адміністрування – це суб'єкти адміністративного права, які здійснюють публічне адміністрування та мають відповідний правовий (адміністративно-правовий) статус. Разом із цим, автор вказує, що у цьому контексті поняття публічне адміністрування повинно тлумачитись як виконання публічних функцій в інтересах держави та суспільства: 1) суб'єктами публічної адміністрації, структуру системи яких доцільно розуміти в широкому контексті (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, атипові суб'єкти, що мають повноцінний статус суб'єктів публічного адміністрування); 2) суб'єктами, які виконують

окремі функції суб'єктів публічного адміністрування (вузький контекст) [174, с. 91].

Вбачається за доцільне звернути увагу на суб'єктів, які виокремлює автор. Як бачимо, він також здійснює їх розподіл шляхом застосування широкого та вузького підходів, проте сутність такого розмежування значно відрізняється від тих позицій, які були наведені іншими науковцями. Зокрема, широке розуміння суб'єктів публічної адміністрації, за поглядами В. Терещука, передбачає наявність системи, яка складається з декількох елементів, кожен з яких являється окремою системою певних суб'єктів. Серед них: по-перше, система органів виконавчої влади; по-друге, система органів місцевого самоврядування; по-третє, атипові суб'єкти, що мають повноцінний статус суб'єктів публічного адміністрування. Вказані системи є так званими «підсистемами» у співвідношенні із загальною, тобто сукупною системою, яка формує категорію «суб'єкти публічної адміністрації». При цьому, нам також імпонує позиція автора щодо виокремлення суб'єктів, які не мають статусу суб'єкта публічного адміністрування, однак наділені певними адміністративними повноваженнями або ж виконують одну чи декілька адміністративних функцій. До таких суб'єктів, як приклад, можна віднести Національний банк України та Рахункову палату України.

З цього випливає, що сутність публічної адміністрації, в контексті дослідження цієї категорії як системи суб'єктів, зводиться до того, що вони (суб'єкти) здійснюють публічне адміністрування (а відтак, наділені відповідним обсягом компетенції) та мають конкретний адміністративно-правовий статус, наявність якого безпосередньо дозволяє відносити таких суб'єктів до категорії «публічна адміністрація».

За таких обставин вбачаємо за доцільне дещо зупинити увагу на адміністративно-правовому статусі органу публічного адміністрування. Звичайно, детальний аналіз сутності цього поняття та його елементів можливо здійснити в межах окремого монографічного дослідження, тому розглянемо лише ті основні аспекти, які безпосередньо мають відношення до досліджуваної нами проблематики.

Категорія «статус» є універсальною та семантично означає «певний стан або становище кого-, чого-небудь» [104, с. 671]. Тобто, ведучи мову про правовий статус можна констатувати, що мається на увазі правове становище (правовий стан) або ж таке становище (стан), що визначене(ний) нормами права. У свою чергу, шляхом застосування дедуктивного методу можна зробити умовивід, що під адміністративно-правовим статусом розуміється правове становище, що визначене нормами адміністративного права.

Н. Загородня, досліджуючи адміністративно-правовий статус резюмує, що у традиційному розумінні адміністративно-правовий

статус – це сукупність комплексу прав та обов’язків, закріплених нормами адміністративного права [53, с. 76]. На нашу думку, зведення категорій «становище» та «стан» до певних прав та обов’язків є не зовсім раціональним, адже в такому випадку значно звужуються їх межі. Окрім того, для науки адміністративного права характерний плюралізм поглядів на проблематику визначення адміністративно-правового статусу, насамперед – його структурних елементів.

Разом із цим необхідно розуміти, що адміністративно-правовий статус приватних та публічних осіб значною мірою відрізнятимуться. Така постановка речей детермінована їх правовою природою. У нашому випадку значення має саме адміністративно-правовий статус осіб публічного права, до яких і належать суб’єкти публічного адміністрування.

Детально не розглядаючи наукові підходи до елементів адміністративно-правового статусу та не здійснюючи аналіз кожного із них зазначимо, що на сьогоднішній день значна кількість науковців (В. Авер’янов, Н. Армаш, О. Бандурка, Ю. Битяк, М. Бояринцева, В. Галуцько, П. Діхтієвський, В. Зуй, О. Скакун, Ю. Шемшученко та інші) розкривають сутність правового статусу (у тому числі й адміністративно-правового) через перерахування його елементів. У свою чергу, до елементів адміністративно-правового статусу науковці відносять мету, завдання, компетенцію, функції, повноваження, права та обов’язки, а також юридичну відповідальність. Наведені елементи адміністративно-правового статусу, у залежності від наукових поглядів, умовно можна поділити на дві групи. До першої з них варто відносити елементи, які науковці беззаперечно відносять до структури досліджуваного статусу. Зокрема це – компетенція, повноваження, права та обов’язки. Другу групу складають додаткові елементи, які традиційно не прийнято відносити до структури адміністративно-правового статусу, проте окремі вчені-адміністративісти розглядають їх як складові цього статусу. До таких елементів варто відносити мету, завдання, функції, а також юридичну відповідальність.

Також доцільно зауважити на ієрархічно-вертикальній взаємозалежності та взаємній доповненості відповідних структурних елементів. Аналіз теоретичних джерел з адміністративного права та наукової літератури показав, що: по-перше, компетенція є базовою та фундаментальною складовою адміністративно-правового статусу будь-якого органу публічної влади, у тому числі й суб’єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю; по-друге, повноваження являються похідними від компетенції (в окремих випадках відбувається їх отождолення); по-третє, функції можуть виступати як окремим елементом адміністративно-правового статусу, так і складовою компетенції (у такому випадку вони стають

похідними від неї); по-четверте, у загальному вигляді функції та повноваження уособлюють компетенцію; по-п'яте, повноваження – це права та обов'язки (тобто, означені складові не являються самостійними структурними елементами адміністративно-правового статусу); по-шосте, мета та завдання співвідносяться між собою як ціле та часткове (кожне конкретне завдання деталізує загальну мету та розкриває її окрему сторону).

Отже, констатуємо, що адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю визначається як правове становище конкретного органу публічної влади, що визначене нормами адміністративного права, до компетенції якого віднесено реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Таким чином, враховуючи викладене, а також відповідно до специфіки нашого дослідження, можна зробити низку висновків, які розкривають зміст та сутність ключових суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – суб'єктів публічного адміністрування. Зокрема, органи публічного адміністрування як суб'єкти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю відзначаються наступними характерними рисами:

- є ієрархічною, взаємопов'язаною, взаємозалежною, логічною системою суб'єктів;
- реалізація публічних функцій держави;
- здійснення публічного адміністрування, яке проявляється у формі надання адміністративних послуг приватним фізичним та юридичним особам або ж владно-управлінської та виконавчо-розпорядчої діяльності;
- здійснення публічного адміністрування відбувається у публічно-правовій сфері суспільного життя;
- спрямування на забезпечення публічного інтересу;
- видання підзаконних нормативно-правових актів (актів відомчого характеру);
- наявність адміністративно-правового статусу, що складається з низки елементів, серед яких: мета; завдання; компетенція, яка складається з функцій та повноважень, які, в свою чергу, поділяються на права та обов'язки;
- наявність адміністративної правосуб'єктності (адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності);
- здатність бути учасником адміністративно-правових відносин;
- здатність нести юридичну відповідальність (не лише адміністративну в межах адміністративної деліктоздатності, але й

дисциплінарну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність).

Специфіка суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю полягає у їх плюралізмі, наявності рівнів та ієрархічності. Разом із тим, необхідно розуміти важливість синтезу суб'єктів, які формують та які реалізують певну державну політику, адже саме завдяки їх скоординованій діяльності можливе належне досягнення цілей, які ставить перед собою держава. Тому вважаємо за доцільне розглянути конкретних суб'єктів формування та реалізації державної політики, яка спрямована на забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Такий розгляд буде здійснюватися крізь призму адміністративно-правового статусу окремо взятого органу публічного адміністрування, перш за все – його компетенції у відповідній сфері.

Ведучи мову про державну політику у будь-якій сфері суспільного життя, неможливо залишити поза увагою Верховну Раду України, яка являється єдиним законодавчим органом країни. Тобто лише вона уповноважена приймати закони – нормативно-правові акти вищої юридичної сили, які регулюють найбільш важливі суспільні відносини. Так, приймаючи закони, парламент закріплює на найвищому юридичному рівні ті фундаментальні засади, які спрямовані на належне забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. У такому випадку якісна нормативно-правова регламентація на рівні законів сприяє тому, щоб безпосередні суб'єкти реалізації державної політики у певній сфері життєдіяльності здійснювали свою діяльність з максимальною ефективністю та позитивною результативністю. Означене має винятково важливе значення для досліджуваної тематики, адже від дієвості уповноважених органів публічного адміністрування залежить можливість реалізації своїх прав та обов'язків особами з інвалідністю.

Окрім того, до повноважень парламенту, які тим або іншим чином пов'язані з забезпеченням прав і свобод осіб з інвалідністю, варто віднести:

- затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за його виконанням;
- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору;
- затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законами України [69; 70].

Також у сфері регулювання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю можуть мати значення й інші повноваження, зокрема ті, що визначені Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-VI [151].

Разом із цим, як влучно вказує Є. Соболев, Верховна Рада України бере участь в адміністративних правовідносинах через функціонування апарату та комітетів, тим самим забезпечує законотворчу складову органів публічної влади, формує та виробляє обов'язкові для виконання стандарти, положення та вимоги, а також визначає державну політику у всіх сферах життя суспільства [169, с. 52-53]. Тобто вона виступає головним органом формування державної політики, при цьому її участь в адміністративно-правових відносинах реалізується через допоміжні інституції.

Зокрема, важливими суб'єктами публічної влади виступають комітети Верховної Ради України. Згідно ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР відповідний комітет – це орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій [138].

На сьогодні функціонує двадцять три комітети Верховної Ради України, серед яких визначальну роль щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю відіграють декілька. Детально не зупиняючись на повноваженнях кожного комітету, наведемо лише ті з них, які мають безпосереднє відношення до досліджуваної тематики.

Основне місце серед комітетів Верховної Ради України, які можна віднести до суб'єктів формування державної політики у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю посідає Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів, предметом відання якого являється: 1) державна політика у сфері соціального захисту громадян; 2) державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії, забезпечення достатнього життєвого рівня людини; 3) законодавче регулювання гуманітарної допомоги; 4) державна політика у сфері регулювання трудових відносин та зайнятості населення; 5) державна політика у сфері пенсійного забезпечення; 6) соціальний захист і реабілітація осіб з інвалідністю та регулювання діяльності їх підприємств і громадських об'єднань; 7) законодавче регулювання надання соціальних послуг ветеранам, особам з інвалідністю, особам похилого віку та іншим особам, які перебувають у складних життєвих обставинах [147] тощо. Тобто означений комітет можна вважати профільним відносно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в Україні.

Важливу роль відіграє і Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування, до предмету відання якого належать: 1) законодавство про охорону здоров'я, у тому числі про медичну допомогу, лікувальну діяльність, лікарські засоби, медичні виробы, фармацію та фармацевтичну діяльність; 2) сучасні медичні технології та медична техніка; 3) розвиток трансплантології в Україні; 4) санаторно-курортне оздоровлення [147]; а також інші аспекти суспільного життя, які опосередковано пов'язані з забезпечення прав та свобод осіб з інвалідністю.

При цьому окремими питаннями забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю також займається ще декілька комітетів. Зокрема, це: Комітет з питань правової політики (предмет відання – оцінка відповідності проєктів законодавчих актів Верховної Ради України Конституції України; конституційне законодавство; законодавство з надання правової допомоги громадянам, у тому числі й особам з інвалідністю [147]), Комітет з питань освіти, науки та інновацій (забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у сфері освіти та науки), Комітет з питань транспорту й інфраструктури (забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю під час розробки стратегій і пріоритетів розвитку інфраструктури; розвитку, будівництва та реконструкції інфраструктури всіх видів транспорту; створення умов нормативно-правового характеру для безперешкодного доступу до об'єктів інфраструктури; а також безпеки на транспорті).

Розглядаючи суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, неможливо не розглянути діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на якого покладається обов'язок здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина (у тому числі й осіб з інвалідністю) в Україні.

Забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю означеним суб'єктом здійснюється у відповідності до норм Закону України Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [155]. Підсумки такої діяльності публікуються у доповідях зазначеного суб'єкта, зокрема, у Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік. Аналіз цієї доповіді демонструє дієвість існування цього інституту. Так, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини було виявлено порушення таких прав та свобод осіб з інвалідністю як: рівність та недискримінація за ознакою інвалідності (насамперед, у сферах соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти, одержання різних послуг), право на доступ до об'єктів фізичного оточення, право на отримання освітніх послуг, право на реабілітацію та

доступ до медичних послуг, права на участь у політичному житті (у зв'язку із незабезпеченням безперешкодного доступу цієї категорії громадян до виборчих дільниць), право на доступ до інформації про діяльність та послуги, які надаються органами державної влади, право на захист від множинної дискримінації (однією з складових якої виступає ознака інвалідності), а також права дітей з інвалідністю на охорону здоров'я та забезпечення їх безкоштовними медичними препаратами [189]. Окрім виявлення фактичних порушень прав, свобод та законних інтересів осіб з інвалідністю, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини також пропонує шляхи вирішення наявних проблем і надає іншим органам публічної влади конкретні рекомендації щодо їх якнайшвидшого усунення.

Отже, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є важливим суб'єктом реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Специфіка його діяльності проявляється у тому, що він може ініціювати контрольну діяльність самостійно (проводити моніторинг), так і за зверненням осіб, права яких було порушено.

Наступний суб'єкт, який потребує уваги у контексті нашого дослідження – Президент України. Відповідно до конституційних положень Президент є гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина (ст. 102 Основного Закону).

Як гарант додержання прав і свобод людини і громадянина (у тому числі й осіб з інвалідністю), Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Підзаконні нормативно-правові акти Президента України протягом всього періоду існування України, як незалежної суверенної держави, визначали засади державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю (у минулому – інвалідів, осіб з обмеженими можливостями тощо). На сьогоднішній день левова частка таких актів втратила чинність (окремі нормативно-правові положення було реалізовано, певні втратили свою актуальність). Однак у зв'язку з сучасними євроінтеграційними процесами, а також стрімким розвитком діджиталізації країни, Президентом приймаються принципово нові нормативно-правові акти у цій сфері, що спрямовані на максимально ефективно й якісно забезпечення прав вказаної категорії людей.

Серед таких актів варто виділити Указ Президента України «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю» від 03.12.2015 р. № 678/2015; Указ Президента України «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю» від 13.12.2016 р. № 553/2016; Указ Президента України «Про підвищення ефективності заходів у сфері прав осіб з інвалідністю» від 03.12.2019 р. № 875/2019; Указ Президента України «Про деякі заходи щодо

соціального захисту ветеранів війни, сімей загиблих, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України» від 11.09.2021 р. № 466/2021.

Окрім того, п. 28 ст. 106 Конституції України визначено, що Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [69; 70].

Важливим органом у цьому контексті виступає Офіс Президента України, адміністративно-правовий статус якого регламентовано Указом Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» від 25.06.2019 р. № 436/2019. Офіс Президента – це постійно діючий допоміжний орган, який здійснює координацію певних аспектів управлінської діяльності Президента України щодо формування та реалізації державної соціальної політики. Основними завданнями Офісу є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень [148].

До недавнього часу також існував інститут Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю, який у 2021 році зазнав суттєвої трансформації. Замість посади звичних уповноважених була введена посада «радник-уповноважений». При цьому, напрям реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю зазнав найбільших змін. Зокрема, відбулося його розширення, у зв'язку з цим було змінено назву та функціональні обов'язки відповідної посадової особи. Так, Указом Президента України «Про призначення Т. Ломакіної Радником – уповноваженим Президента України з питань безбар'єрності» від 15.06.2021 р. № 248/2021 [149] було створено нову посаду – Радник-уповноважений Президента України з питань безбар'єрності.

До сфери відповідальності цього радника-уповноваженого належить забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо додержання конституційної норми про визнання в Україні людини, її життя та здоров'я, честі й гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю. Сучасне прочитання поняття безбар'єрності та справді безпечного доступного середовища передбачає врахування потреб усіх громадян, включно з людьми з інвалідністю, що має бути реалізовано в повному обсязі [188]. На сьогоднішні означена посадова особа активно здійснює свою діяльність, про що свідчать публікації у офіційних джерелах та соціальних мережах, однак про результативність та дієвість зазначеного суб'єкти поки говорити важко, адже означений інститут є доволі новим, а тому діяльність цієї особи потребує більш тривалого моніторингу та ґрунтовного аналізу.

Таким чином, Президент України як безпосередньо, так і опосередковано (через допоміжні органи) здійснює формування й реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю на території України. У цьому контексті чимале практичне значення мають його нормативно-правові акти.

Серед суб'єктів реалізації державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю ключове місце посідають органи виконавчої влади. Такий стан речей детермінований функціональним призначенням виконавчої гілки влади, яке полягає у виконанні законів, здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності й управління суспільними справами загалом або у певних сферах життєдіяльності. Саме тому вони потребують більш детального аналізу. Перш за все, варто зазначити, що система органів виконавчої влади є вертикальною, ієрархічною та складається із значною кількістю органів.

Вищий рівень виконавчої влади в Україні уособлює уряд – Кабінет Міністрів України. Згідно з нормами Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII уряд здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [137]. Тобто, всі інші органи виконавчої влади пролонгують діяльність вищого органу, деталізуючи та доповнюючи її своїми власними повноваженнями, тим самим створюючи комплексну систему, яка спрямована на виконання чітко визначених завдань.

У свою чергу, до основних завдань Кабінету Міністрів України, які тим або інших чином пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю варто віднести:

- по-перше, здійснення внутрішньої політики держави – зокрема й досліджуваної нами державної політики;
- по-друге, виконання положень Конституції, законів України, а також нормативно-правових актів Президента України, які містять норми щодо забезпечення належної реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю на території України;
- по-третє, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, у тому числі й людей з інвалідністю;
- по-четверте, забезпечення проведення політики у сфері соціального захисту, охорони здоров'я та освіти, зокрема й щодо можливості реалізації прав і свобод особами з інвалідністю своїх законних прав у відповідних сферах суспільного життя;
- по-п'яте, розроблення і виконання загальнодержавних програм соціального розвитку, у тому числі й соціальних програм,

пов'язаних із забезпеченням прав та свобод вищезазначеної категорії осіб.

Згідно зі ст. 117 Конституції України Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання [69; 70]. Нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України можуть затверджуватися національні програми, які безпосередньо спрямовані на забезпечення додержання та реалізацію прав і свобод окремих категорій населення. Наприклад, важливе місце посідає Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року» від 07.04.2021 № 285-р [124].

Профільним суб'єктом у сфері реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю являється Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю. Він є уповноваженою Кабінетом Міністрів України посадовою особою, на яку покладено організацію здійснення Кабінетом Міністрів України своїх повноважень з питань захисту прав і законних інтересів осіб з інвалідністю та виконання Україною міжнародних зобов'язань у відповідній сфері [131].

Правовою основою діяльності означеного суб'єкта є Конституція України, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 5» від 21.02.2017 р. № 125, а також Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю» від 28.10.2020 р. № 1005 [39]. Аналіз цих нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що за своєю сутнісною та змістовною складовою діяльність Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю досить схожа з діяльністю Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Визначальною відмінністю у цьому контексті виступає особлива спеціалізація Урядового уповноваженого, яка пов'язана з окремою категорією суб'єктів – особами з інвалідністю.

Доцільно звернути увагу на забезпечення принципу прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади загалом та досліджуваного суб'єкта зокрема. Так, наразі відсутнє законодавче зобов'язання Урядового уповноваженого публічно звітувати про результати своєї діяльності (на відміну від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини). Окрім того, офіційна сторінка Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю (<https://www.kmu.gov.ua/profile/tetyana-barantsova>) являється мало інформативною, адже містить лише бібліографічні дані особи, яка на сьогоднішній день займає цю посаду. Вважаємо, що у публічному доступі має бути також представлена професійна діяльність Урядового уповноваженого.

Виокремлюючи систему суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, необхідно зупинити увагу і на Раді у справах осіб з інвалідністю, яка являється тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України. Її склад, правовий статус та порядок діяльності визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради у справах осіб з інвалідністю» від 14.09.2016 р. № 628 [156].

Зміст діяльності зазначеного суб'єкта зводиться до: по-перше, збору інформації щодо стану виконання органами виконавчої влади, які підконтрольні уряду (тобто суб'єктами центрального та місцевого рівня виконавчої влади), повноважень, спрямованих на забезпечення, охорону та, у разі необхідності, захист прав осіб з інвалідністю; по-друге, подальшого використання отриманої інформації під час розробки конкретних пропозицій та рекомендації для удосконалення державної політики у вказаній сфері. Окрім того, ця Рада сприяє взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями у питаннях, пов'язаних із забезпеченням реалізації прав та свобод вищевказаних осіб.

Разом із цим діяльність означеної Ради, як і Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю, потребує належного публічного висвітлення. Зокрема, на офіційному веб-порталі Міністерства соціальної політики в окремій вкладці «Рада у справах осіб з інвалідністю» наявна наступна інформація: 1) дата створення; 2) правова основа; 3) основна інформація про призначення Ради; 4) посилання на Постанову Кабінету Міністрів України, якою затверджено зміни у складі Ради; 5) додаткові матеріали, а саме – плани її роботи на певний період та протокольні рішення. У свою чергу, останній опублікований План роботи Ради у справах осіб з інвалідністю датований 06.09.2019 р. Тобто майже три роки немає актуальних відомостей про діяльність означеного суб'єкта в офіційних джерелах. При цьому, окремі аспекти діяльності Ради висвітлюються у соціальних мережах та на інформаційно-публіцистичних веб-ресурсах (сайтах новин).

За таких обставин, з метою забезпечення принципу прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади, пропонуємо Положення про Раду у справах осіб з інвалідністю, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради у справах осіб з інвалідністю» від 14.09.2016 р. № 628 доповнити пунктом 12 з наступним змістом:

«Рада розробляє План своєї роботи на квартал, який затверджується її головою та публікується на офіційному веб-порталі Мінсоцполітики».

Нагадаємо, що відповідно до п. 8 вищезазначеної Постанови формою роботи Ради є засідання, яке має проводитись не рідше одного

разу на квартал. Тобто, Плани роботи Ради у справах осіб з інвалідністю мають містити питання, які виноситимуться на порядок денний відповідного засідання (або ж засідань, якщо у звітний період їх було декілька).

Таким чином, Рада у справах осіб з інвалідністю має подвійну правову природу: з одного боку, вона виступає допоміжним органом консультативного характеру, який діє при Кабінеті Міністрів України, а з іншого – профільним суб'єктом реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Наступною групою суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є центральні органи виконавчої влади. Насамперед, мова йде про міністерства, адже саме вони забезпечують формування та реалізацію державної політики у різних сферах та напрямках суспільного життя.

Ключовим міністерством у контексті досліджуваної тематики являється Міністерство соціальної політики України, адже згідно Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р.

№ 423 одне із основних його завдань – це забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту населення, у тому числі й осіб з інвалідністю.

Аналізуючи норми права, закріплені у вищезазначеному Положенні, підкреслимо, що вказане Міністерство, серед усіх інших органів публічної влади, наділено найвагомішим обсягом повноважень щодо забезпечення реалізації досліджуваної нами державної політики. Зокрема, до повноважень цього органу, з-поміж низки іншого, віднесено:

- 1) розробку та внесення в установленому порядку пропозицій щодо надання державної соціальної допомоги певним категоріям осіб з інвалідністю, а також тих, хто проживає з такими особами;
- 2) визначення необхідності в утворенні державних установ соціального обслуговування населення, соціальної та професійної реабілітації осіб з інвалідністю, та координація роботи щодо їх утворення;
- 3) координацію роботи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій щодо імплементації та реалізації Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю;
- 4) сприяння роботі громадських організацій, у тому числі громадських організацій осіб з інвалідністю, залучення їх до співпраці та партнерства;
- 5) участь разом з іншими центральними органами виконавчої влади у формуванні державної політики щодо створення безперешкодного середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;
- 6) визначення кваліфікаційних вимог до підприємств, що забезпечують осіб з інвалідністю технічними та іншими засобами реабілітації, а також надають послуги з післягарантійного ремонту таких засобів;

7) визначення правових, економічних та організаційних механізмів, що стимулюють ефективну діяльність закладів соціального обслуговування, реабілітаційних установ, санаторіїв для осіб з інвалідністю і дітей з інвалідністю, підприємств та установ протезної галузі, і забезпечує оптимізацію та розвиток їх мережі; 8) здійснення розподілу коштів, передбачених у державному бюджеті, для підтримки громадських організацій осіб з інвалідністю, що мають статус всеукраїнських; 9) координацію та контроль за діяльністю Фонду соціального захисту інвалідів [130].

А. Терещенко, досліджуючи адміністративно-правовий захист осіб з особливими потребами у вищих навчальних закладах, зауважує наступне з приводу цього органу: «Міністерство соціальної політики України – це провідний центральний орган виконавчої влади, який безпосередньо забезпечує захист осіб з особливими потребами, що навчаються у вищих навчальних закладах, шляхом правотворчості, координації і контролю за діяльністю різноманітних суб'єктів публічної адміністрації та шляхом надання сервісних адміністративно-бюджетних послуг [173, с. 62]. Трансферуючи означене твердження на досліджувану проблему, зазначимо, що вказаний орган публічного адміністрування являється головним суб'єктом, до повноважень якого віднесено забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, який здійснює свою діяльність з урахуванням норм, регламентованих Конституцією, законами України та підзаконними нормативно-правових актів вищестоящих органів.

У свою чергу, низка інших міністерств також наділені окремими повноваженнями щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Серед них варто виокремити: Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерство інфраструктури України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство фінансів України, а також Міністерство юстиції України. Означені суб'єкти у межах однієї або декількох сфер суспільного життя забезпечують формування та реалізацію державної політики щодо забезпечення, охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю за окремим напрямками. Разом із цим, у своїй діяльності вони взаємодіють з профільним міністерством – Міністерством соціальної політики України.

Отже, центральний рівень органів виконавчої влади, у контексті розгляду органів публічного адміністрування як основних суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, уособлюють міністерства. Вони здійснюють свою діяльність у формі нормотворчості (прийняття підзаконних нормативно-

правових актів у певній сфері суспільного життя), спільної координаційної діяльності (як між собою, так і з іншими органами публічної влади та громадськими організаціями, які займаються проблемами забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю на території України) та контрольної-наглядової діяльності (щодо суб'єктів, які за ієрархічною вертикаллю знаходяться нижче, наприклад, це можуть бути інші центральні органи виконавчої влади – служби, агентства, інспекції тощо; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування у межах делегованих виконавчих повноважень вищестоящими органами).

Місцевий рівень органів виконавчої влади, на яких покладено повноваження щодо реалізації вказаної державної політики займають місцеві державні адміністрації. Про це безпосередньо зазначено в ст. 23 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Зокрема, місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян, зокрема й осіб з інвалідністю. Разом із цим, забезпечують працевлаштування осіб з інвалідністю, сприяють здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню, санаторно-курортному лікуванню осіб з інвалідністю, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; сприяють поданню протезно-ортопедичної допомоги населенню і забезпеченню осіб з інвалідністю засобами пересування і реабілітації; а також встановлюють піклування над повнолітніми дієздатними особами, які за станом здоров'я потребують догляду [142].

Наступним суб'єктом реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є органи місцевого самоврядування. Повноваження зазначених суб'єктів у сфері соціального захисту населення, у тому числі й осіб з інвалідністю, закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Підкреслимо, що особливість повноважень органів місцевого самоврядування полягає у тому, що вони поділяються на власні (самоврядні) та делеговані (тобто такі, що надані органами виконавчої влади). З урахуванням такого розподілу відбувається й їх законодавча диференціація.

Статтею 34 визначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить: 1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; 2) вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги особам з інвалідністю, а також особам з інвалідністю з дитинства, у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального

ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва; 3) організація для осіб з інвалідністю будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування [143]. Означені повноваження органів місцевого самоврядування відносяться до самоврядних, тобто власних.

У свою чергу, делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування, які спрямовані на реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, являється забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов осіб з інвалідністю [143].

При цьому найнижча ланка в структурі системи органів реалізації вище визначеної державної політики на місцях – це виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а саме: виконавчі комітети, відділи, управління, а також інші створювані радами виконавчі органи.

Отже, із цього випливає, що місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування виступають безпосередніми суб'єктами, на яких, згідно чинного законодавства, покладено обов'язок забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у межах певної території (області, району, міста, села тощо).

Таким чином, усе зазначене у сукупності дає змогу сформулювати наступні висновки щодо суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю на території України:

– до суб'єктів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю належать Верховна Рада України та її комітети, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України, радник-уповноважений Президента України з питань безбар'єрності, Кабінет Міністрів України, Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю, Рада у справах осіб з інвалідністю, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерство інфраструктури України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (а також їх виконавчі органи);

– суб'єкти реалізації досліджуваної державної політики варто розглядати з урахуванням системного підходу. Тобто, вони формують виважену, логічну, взаємоузгоджену систему органів публічної влади,

діяльність яких спрямована на досягнення єдиної мети – забезпечення належної, ефективної та дієвої реалізації особами з інвалідністю своїх прав та свобод;

– ключові суб'єкти окресленої системи – це органи публічного адміністрування, які шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої (або ж владно-управлінської) діяльності та надання адміністративних послуг безпосередньо реалізують таку політику;

– дослідження конкретного окремо взятого суб'єкта реалізації державної політики доцільно здійснювати крізь призму його адміністративно-правового статусу з визначенням всіх основних структурних елементів;

– аналіз адміністративно-правового статусу вище окреслених органів публічної влади показав необхідність посилення прозорих та відкритих процедур діяльності окремих органів виконавчої влади, до повноважень яких віднесено реалізацію державної політики у досліджуваній сфері. Зокрема, мова йде про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та Раду у справах осіб з інвалідністю.

За таких обставин пропонуємо систему суб'єктів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю класифікувати за наступними критеріями:

За функціональною спрямованістю:

– первинні суб'єкти. До вказаної групи варто відносити ті органи публічної влади, які самостійно здійснюють формування та/або реалізацію державної політики (наприклад, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);

– вторинні – органи публічної влади, які спряють і допомагають первинним суб'єктам у реалізації ними своїх повноважень. До них можна віднести, зокрема, комітети Верховної Ради України та Офіс Президента;

За сферою дії:

– загальні – повноваження цих суб'єктів поширюються на всі сфери суспільного життя (Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування);

– спеціальні – повноваження поширюються на одну або декілька суміжних сфер суспільного життя (радник-уповноважений Президента України з питань безбар'єрності, Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю, Рада у справах осіб з інвалідністю, міністерства);

За предметним змістом діяльності:

– масштабні – компетенція таких суб'єктів стосується різноманітних напрямів, предметів відання, об'єктів регулювання. Такими суб'єктами є

Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

– сингулярні – вузькопрофільні органи, які спеціалізуються на конкретному виді діяльності або ж об'єктом яких є регулювання та забезпечення прав, свобод та законних інтересів окремої категорії осіб. До таких суб'єктів можна віднести Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю, Раду у справах осіб з інвалідністю;

За територіальною приналежністю:

– загальнодержавні (повноваження цих суб'єктів поширюються на всю територію України). Як приклад, це парламент, Президент України, уряд, всі центральні органи виконавчої влади;

– регіональні (повноваження цих суб'єктів поширюються на певну територію у межах держави – область, місто, селище тощо). До них можна віднести місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

За часом дії:

– постійно діючі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування (а також їх виконавчі органи);

– тимчасові (наприклад, Рада у справах осіб з інвалідністю).

На нашу думку, запропонована нами класифікація суб'єктів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю повною мірою розкриває їх багатоманітність, та, у той же час, належним чином структурує й упорядковує їх у чітко визначену систему.

Отже, розглянувши суб'єктів, до повноважень яких віднесено формування й реалізацію відповідної державної політики, необхідно провести аналіз тих правових інструментів, якими вони користуються під час здійснення покладених на них державою функцій та завдань.

2.3. Правові інструменти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

Належне висвітлення будь-якого адміністративно-правового механізму потребує об'єктивно зумовленого дослідження відповідних інструментів, якими держава в особі уповноважених органів користується під час його реалізації та втілення в життя.

Отже, кожен орган вище окресленої нами системи суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю застосовує певний набір правових інструментів загалом та

адміністративно-правових інструментів зокрема для досягнення єдиної суспільно значущої мети, а саме – забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, тобто створення надійних умов для повноцінного здійснення та належної реалізації такими особами своїх прав і свобод, а також їх утвердження, охорона та захист.

Адміністративно-правові інструменти, при цьому, являються тим невід’ємним атрибутом, завдяки якому у загальному вигляді можлива реалізація всього адміністративно-правового механізму будь-якого процесу, явища, діяльності тощо, у тому числі досліджуваної нами державної політики.

Питання визначення правових та адміністративно-правових інструментів характеризуються актуальністю, дискусійністю та викликають досить суттєві протиріччя в поглядах представників наукової спільноти. У свою чергу, серед науковців, які займалися дослідженнями або загальнотеоретичних напрямів висвітлення цих питань, або ж теоретико-прикладних варто виділити наступних: Ю. Біла-Тюріна, С. Борискін, В. Галуцько, О. Єщук, Г. Горбова, Ю. Кіцул, О. Косиця, А. Маркіна, Р. Миронюк, О. Нижник, Р. Опацький, Т. Перун, Р. Пилипів, Р. Плиська, П. Сенищ, О. Скакун, В. Терещук, І. Чеховська та інших.

Однак, аналіз наукових напрацювань демонструє відсутність єдиної концепції розуміння категорії «адміністративно-правовий інструмент», що породжує необхідність власного дослідження зазначеної проблематики. До того ж, означене детерміноване також необхідністю чіткого визначення тих адміністративно-правових інструментів, які прямо або опосередковано застосовуються в процесі реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Перед висвітленням адміністративно-правових інструментів звернемося до загальних понять, таких як «інструмент» та «правовий інструмент». Так, під інструментом (від лат. «instrumentum» – знаряддя) Тлумачний словник української мови розуміє «знаряддя для праці», «спосіб для досягнення чогось» [167, Т. 4, с. 34]; а Словник іншомовних слів – «знаряддя або пристрій для обробки матеріалів, вимірювань, хірургічних операцій, відтворення музичних звуків; засіб для досягнення певної мети» [166]. Отже, категорія «інструмент» охоплює такі поняття як «знаряддя», «засіб», «пристрій» та «спосіб». Разом із цим, важливим виступає також аспект значущості застосовуваного інструменту, адже у самих словникових тлумаченнях акцентовано увагу на тому, що він застосовується для досягнення чогось – мети, цілей тощо.

Правовий інструмент є поняттям абстрактним та, у цілому, досить опосередкованим. Наразі немає ґрунтовних наукових досліджень, безпосередньо присвячених проблематиці визначення правових інструментів (ні їх дефініції, ні змістовній складовій). А наявні наукові

розробки демонструють самостійну невизначеність цієї категорії, ототожнюючи її з категорією «адміністративно-правовий інструмент».

В окремих джерелах побутує думка, згідно якої правовим інструментом виступають законодавчі та підзаконні документи, які регламентують основні правила діяльності учасників певного процесу [161, с. 325]. На наше переконання, означене твердження є хибним з декількох причин: по-перше, у даному контексті відбувається звуження змісту категорії «інструмент», адже під цим поняттям необхідно розуміти цілий комплекс засобів і способів, якими користуються уповноважені на те особи для досягнення певної мети, а не лише законодавчі документи; по-друге, простежується ототожнення категорій

«законодавчий акт» та «законодавчий документ»; по-третє, сама структура побудови дефініції є порушеною, зокрема підзаконні акти є частиною законодавчих актів (тобто, співвідносяться між собою як часткове та ціле). Разом із цим, кореляція інструментів із законодавчими актами не є безпідставною, адже в юриспруденції (особливо у межах адміністративно-правової науки) існує підхід, відповідно до якого нормативно-правовий акт являється адміністративно-правовим інструментом. Однак, принциповим вважається те, що він виступає лише одним із видів таких інструментів. Тобто, до адміністративно-правових інструментів також відносяться й інші, окрім законодавчих актів, засоби та способи досягнення певної мети.

За таких обставин пропонуємо звернутися до наукових напрацювань стосовно визначення адміністративно-правових інструментів. Насамперед зазначимо, що для адміністративного права характерне певне ототожнення адміністративно-правових інструментів та адміністративно-правових засобів.

Так, І. Чеховська відзначає, що публічна адміністрація впливає на суспільні відносини такими адміністративно-правовими засобами: засобами правового регулювання, заборон, примусу, координації, контролю тощо. Ці юридичні інструменти зорієнтовано на одну з головних якостей адміністративно-правових відносин: вони впливають на характер і прояви вольової поведінки людей (їх асоціацій) [184, с. 419]. Тобто, авторка фактично вказує, що адміністративно-правові засоби є нічим іншим, як юридичними (адміністративно-правовими) інструментами.

О. Косиця, аналізуючи адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні, доходить висновку, що адміністративно-правові засоби – це сукупність різноманітних по суті та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які в сукупності вирішують завдання запобігання, припинення та відновлення у разі порушення прав викривачів, що врегульовані нормами адміністративного права [75, с. 30-31]. Як бачимо, авторка також

визначає категорію «адміністративно-правові засоби» шляхом використання сукупності відповідних інструментів

При цьому підкреслимо, що у теорії держави і права під правовими засобами розуміються будь-які юридичні явища, категорії, за допомогою яких може бути досягнута соціально значуща ціль, які у сукупності утворюють механізм правового регулювання [51, с. 220; 163, с. 498]. Таке розуміння правових, а, відтак і адміністративно-правових засобів повною мірою відповідає семантичному значенню категорій «засіб» та «інструмент», що лише додатковий раз підтверджує їх взаємопов'язаність, взаємну залежність та, навіть, неподільність.

Тобто, з вищезазначеного випливає, що адміністративно-правові засоби являються невід'ємним інструментом забезпечення, охорони та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю. При цьому, у науковій літературі немає єдиного й чіткого уявлення про співвідношення адміністративно-правових засобів з адміністративно-правовими інструментами. Одні науковці визначають ці категорії як тотожні, інші визначають засоби складовою інструментів, третя група науковців, навпаки, вказує, що інструменти є частиною юридичних засобів. За таких обставин вбачається доцільним здійснення подальшого аналізу адміністративно-правових інструментів у досліджуваній сфері.

У свою чергу, окремі науковці зосереджують увагу на формах відповідних юридичних засобів. Як зауважує В. Плиська, юридичні засоби знаходять своє зовнішнє вираження у наступних формах: норма права (або їх сукупність, що знаходять своє закріплення у правових актах); права або обов'язки; правовідносини; юридичні факти; правозастосовні акти; засоби заохочення або пільг [112, с. 23]. Тобто, враховуючи позиції синонімічності категорій, про що неодноразово наголошувалось вище, зробимо умовивід, що вказані форми виступають і формами адміністративно-правових інструментів. Разом із цим, самі форми, наведені вище, потребують певного уточнення. Така постановка питання обумовлена наявними загальнотеоретичними положеннями, які характерні для сучасної адміністративно-правової науки.

На сьогоднішній день найбільш розповсюдженою виступає класифікація форм управлінської (публічної, адміністративної) діяльності та адміністративно-правового регулювання у залежності від настання певних юридичних наслідків, відповідно до якої ці форми поділяються на правові та неправові. При цьому, не дивлячись на певну узгодженість поглядів представників адміністративно-правової спільноти щодо вказаного розподілу, зміст, який науковці вкладають в кожен із видів, може певним чином відрізнятись.

Зокрема, одні науковці відзначають, що правові форми безпосередньо пов'язані зі встановленням і застосуванням правових норм. До таких форм належать правотворча та правозастосовна

діяльність уповноважених суб'єктів [111, с. 126]. Інші ж наголошують, що правові форми становлять собою певні юридичні факти, а тому породжують, змінюють, припиняють адміністративно-правові відносини. У свою чергу, серед правових форм виокремлюють наступні: видання актів управління, здійснення юридично значущих дій та укладання адміністративних договорів [6, с. 109].

Щодо неправових форм, то у цьому випадку науковці більш-менш погоджуються між собою, зазначаючи, що неправові форми не пов'язані з реалізацією владних виконавчо-розпорядчих повноважень і не спричиняють юридичних наслідків (проведення суспільно-організаційних заходів; проведення організаційно-технічних заходів), їх мета полягає у сприянні створенню ефективних умов для реалізації повноважень відповідних структур і підрозділів [89, с. 98]. При цьому, у процесі адміністративно-правового регулювання під час його різних етапів вони обов'язково використовуються суб'єктами публічної адміністрації та їх посадовими особами [6, с. 109-110]. Враховуючи викладене, зазначимо, що наш науковий інтерес поширюється виключно на правові форми.

В юридичній літературі за характером та правовою природою адміністративно-правові форми класифікуються на такі групи: 1) видання нормативних актів; 2) видання індивідуальних (адміністративних) актів; 3) укладення адміністративних договорів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій; 5) вчинення інших юридично значимих адміністративних дій [48, с. 78; 92, с. 67].

При цьому, у науковій площині також наявні погляди розгляду адміністративно-правових інструментів та адміністративно-правових форм як категорій-синонімів. Як приклад, В. Терещук визначає такі адміністративно-правові інструменти – нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори [175, с. 21]. Також ним наголошено, що означеними інструментами користуються органи публічного адміністрування у процесі своєї діяльності. Тобто, конкретні вияви адміністративно-правових форм та адміністративно-правових інструментів є ідентичними.

До цього ж, в окремих наукових джерелах вони розкриваються крізь призму адміністративно-правових засобів. Зокрема, Ю. Біла-Тюріна під правовими формами (адміністративно-правовими інструментами) адміністративно-правового регулювання надання послуг Національною поліцією розуміє традиційні засоби втілення регулюючого впливу й поділяє їх на односторонні та двосторонні (багатосторонні). До останніх вона відносить: видання нормативно-правових актів; видання індивідуальних (адміністративних) правових актів; укладення договорів. Водночас, нею підкреслено, що серед односторонніх форм адміністративно-правового регулювання посилюється роль

типологізованих шаблонних актів: внутрішніх протоколів, технологічних та інформаційних карток, які підвищують рівень обізнаності громадян щодо найважливіших дій при реалізації поліцейської діяльності, прав та обов'язків поліцейського, прав та обов'язків персоніфікованих споживачів, у тому числі щодо питання порядку, суб'єкта і строків оскарження. За цих обставин договірні засади адміністративно-правового регулювання послуг Національної поліції передбачають використання таких інноваційних форм, як укладення меморандумів з іншими суб'єктами владних повноважень [16, с. 108].

У свою чергу, укладення меморандумів між суб'єктами владних повноважень у певній сфері суспільного життя або навіть у межах одного напрямку діяльності таких суб'єктів є однією з адміністративно-правових форм, а саме – взаємодії, яка, згідно наукових позицій, також може виступати окремим адміністративно-правовим інструментом.

Про це, зокрема, зауважує Т. Перун, досліджуючи адміністративно-правовий механізм забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Так, вчений відзначає: «як адміністративно-правовий інструмент впливу на адміністративні процеси в сфері забезпечення інформаційної безпеки, слід більш активно використовувати взаємодію суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки, визначених Доктриною інформаційної безпеки України, де законодавчі параметри є визначальними і обумовлюють подобу структурно-владних форм, що конкретизують характеристики адміністративно-правового режиму предметно-конкретним змістом з реалізації техніко-юридичних норм, втілену в інституційно-логічну організацію» [110, с. 9-10]. Таким чином, науковець вважає, що взаємодія являється самостійним адміністративно-правовим інструментом. При цьому, аналіз вищенаведеного показує, що адміністративно-правовий режим також певною мірою визначається як адміністративно-правовий інструмент, який застосовується для реалізації певного адміністративно-правового механізму.

Подібну позицію висловлює О. Вакарюк, який вважає адміністративно-правовий режим адміністративно-правовим інструментом. Зокрема, він стверджує, що адміністративно-правовий режим галузі права є сукупністю юридичних засобів регулювання, тобто галузевим юридичним інструментом, опосередкованих галузевим методом правової дії, яка базується на принципах, специфічних для даної галузі [20, с. 199].

На нашу думку, адміністративно-правовий режим не являється ні юридичним, ні адміністративно-правовим інструментом. За своїми сутнісними та змістовними характеристиками він виступає самостійною комплексною категорією, забезпечення якої потребує використання уповноваженими суб'єктами своїх власних юридичних інструментів.

У науці адміністративного права існують і погляди щодо розуміння адміністративно-правових методів як складових адміністративно-правового інструменту. Як приклад, під адміністративно-правовими методами організації дорожнього руху М. Лазаренко розуміє систему закріплених юридичними нормами прийомів і засобів (юридичного інструментарію), за допомогою яких держава здійснює необхідний вплив на вольову поведінку суб'єктів організації дорожнього руху, а також учасників дорожнього руху з метою встановлення необхідних умов руху транспортних і пішохідних потоків [82, с. 110]. Тобто, у цьому контексті методи розкриваються крізь призму сукупності прийомів і засобів, які формують адміністративно-правовий інструментарій (систему адміністративно-правових інструментів).

Доктрина адміністративно-правових методів зводиться до розуміння під ними сукупності засобів, способів та прийомів реалізації функцій держави, за допомогою яких відбувається вплив суб'єктів публічного адміністрування (суб'єктів владних повноважень) на об'єкти публічної діяльності (тобто, на приватних фізичних та юридичних осіб) [58, с. 90].

Також у науці превалує думка, що адміністративно-правові методи – це певні способи практичного виконання уповноваженими суб'єктами (перш за все, публічною адміністрацією) своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [89, с. 102]. За допомогою адміністративно-правових методів безпосередньо реалізуються функції держави, вирішуються її завдання, забезпечуються правопорядок, права, свободи та законні інтереси громадян, юридичних осіб, різних організації [102, с. 54].

З огляду на зазначене зробимо висновок, що, у цілому, співвідношення методів та інструментів, як двох взаємопов'язаних категорій, має місце на існування, адже і перші, і другі характеризуються певною дією, яка неодмінно має здійснитися задля використання як методу, так і інструменту. Крім того, обидві категорії розкриваються крізь призму певних способів досягнення мети, що підтверджує їх подібність.

Продовжуючи дослідження адміністративно-правових інструментів вбачаємо за доцільне розглянути погляди науковців, які придержуються позиції визначення правових актів (нормативно-правових, нормативних, а також адміністративно-правових актів) як адміністративно-правових інструментів (засобів). Зокрема, А. Комзюк під адміністративно-правовими засобами (інструментами) розуміє систему адміністративно-правових норм, яка розглядається з позиції їх функціонального призначення для вирішення певного кола соціальних завдань, регулювання відповідних суспільних відносин [59, с. 48]. Тобто науковець стверджує, що адміністративно-правовими інструментами, якими уповноважені суб'єкти користуються у певній сфері суспільного

життя задля досягнення певної мети, виступають виключно адміністративно-правові норми. Принагідно, що вони знаходять своє зовнішнє вираження у відповідних нормативно-правових актах. З цього випливає, що нормативно-правові акти уособлюють адміністративно-правові інструменти. Враховуючи вище викладений у цьому підрозділі матеріал робимо висновок, що така позиція є хибною, адже значно звужує змістовні межі поняття «адміністративно-правовий інструмент». Це означає, що нормативно-правовий акт являється лише одним із видів цих інструментів.

Р. Опацький зауважує, що неодмінним інструментом, за допомогою якого держава (у тому числі і органи публічної адміністрації) виконує покладені на неї функції (зокрема, формує та реалізує окремі види державної політики), є правові акти. З ними пов'язане здійснення державних функцій і розв'язання будь-якої соціальної проблеми [105, с. 354]. У цілому, враховуючи специфіку нашого дослідження, а також тлумачення категорії «інструмент», означена позиція заслуговує на схвалення. Як бачимо, автор акцентує увагу на тому, що від нормативно-правових актів безпосередньо залежить вирішення наявної соціальної проблеми та відповідна реалізація певної функції держави. Трансферуючи вказане на державну політику щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, підкреслимо, що якісне та належне нормативно-правове регулювання позитивно впливає на забезпечення, охорону та захист прав і свобод осіб з інвалідністю органами публічної влади, перш за все – публічною адміністрацією (виконання публічної функції) та створення умов для реальної, дієвої та своєчасної можливості використання всіх пільг особами з інвалідністю на території України (вирішення соціальної проблеми).

Схожу позицію у своєму монографічному дослідженні на тему «Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави» висловлює О. Безпалова: «закон є цікавим не лише з юридичної точки зору, він є тим необхідним засобом (інструментом), завдяки якому регулюються суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації правоохоронної функції держави уповноваженими на те суб'єктами» [14, с. 185]. Із наведеної тези вбачається, що авторка ототожнює засоби із інструментами, що у повній мірі відповідає існуючим трактуванням цих понять. Разом із цим, авторка досить вдало визначає закони як загальний правовий інструмент, адже до суто адміністративно-правових інструментів (засобів) його можна віднести лише опосередковано.

У свою чергу, існують позиції представників наукової спільноти, які навіть суб'єктів публічної влади (суб'єктів владних повноважень, або ж конкретні органи) вважають адміністративно-правовими інструментами. Наприклад, Ю. Кіцул наголошує на тому, що органи управління на

місцях є тим важливим соціальним, правовим та адміністративно-правовим інструментом, покликаним поєднувати інтереси мешканців і діючих на певній місцевості численних державних і приватних систем. Система управління місцевих органів виконавчої влади повинна створюватися саме як інструмент реалізації цілей та завдань їх діяльності щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті як засіб конкретизації загальних функцій виконавчої влади у певних сферах суспільного життя [56, с. 44]. На наш погляд, віднесення органів публічної влади до адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики є не цілком логічним, адже саме вони виступають тими суб'єктами, які й використовують відповідні інструменти.

Найбільш повний обсяг сутнісної та змістовної складової категорії «адміністративно-правові інструменти» вкладають автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» (В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, О. Правоторова та інші). Зокрема, суб'єкти публічної влади відповідно до своєї компетенції можуть застосовувати такий арсенал адміністративно-правових інструментів:

- 1) форми публічного адміністрування:
 - видання нормативно-правових актів;
 - видання індивідуальних адміністративних актів;
 - укладення адміністративних договорів;
 - учинення інших юридично значущих дій;
 - здійснення матеріально-технічних операцій;
- 2) план як інструмент публічного адміністрування;
- 3) фактична дія;
- 4) методи публічного адміністрування:
 - методи заохочення;
 - методи переконання;
 - методи адміністративного примусу: а) адміністративно-запобіжні заходи; б) заходи адміністративного припинення; в) адміністративні стягнення;
- 5) адміністративно-правові режими;
- 6) контроль (нагляд);
- 7) електронне врядування [3, с. 205-206].

Отже, із усього вищезазначеного можна зробити низку висновків.

По-перше, тематика визначення адміністративно-правових інструментів у науці адміністративного права є однією з найбільш дискусійних. Наразі не вироблено уніфікованого бачення ні сутнісної, а ні змістовної складової цього поняття. Представники юридичної, у тому числі й адміністративно-правової науки наводять власні авторські погляди, які доволі часто суперечать один одному.

По-друге, тлумачні словники поняття «інструмент» трактують як «знаряддя», «засіб», «спосіб». У свою чергу, вчені-адміністративісти

розкривають її крізь призму засобів, методів, форм, способів, норм права, правових актів, меморандумів, адміністративно-правових режимів, суб'єктів публічної влади, їх взаємодії. Як бачимо, відбувається змішування тих категорій, які безпосередньо розкривають сутність досліджуваних інструментів (наприклад, засіб або спосіб) з тими складовими, які безпосередньо являються окремими адміністративно-правовими інструментами (зокрема, нормативно-правові акти). Все це в сукупності породжує плутанину та негативно впливає на сучасну адміністративно-правову науку. При цьому, відсутність єдності в розумінні адміністративно-правових інструментів породжує також проблеми прикладного характеру, зокрема, у процесі вироблення владно-управлінських рішень та розв'язання соціально-правових проблем.

По-третє, адміністративно-правові інструменти характеризуються динамічністю. Тобто, у залежності від різного роду критеріїв вони можуть змінюватися (наприклад, залежно від обсягу повноважень суб'єкта, який їх застосовує; залежно від сфери, в якій їх використовують тощо).

У свою чергу, уповноважені суб'єкти під час реалізації державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю можуть використовувати не весь спектр існуючих адміністративно-правових інструментів, а обирати лише ті, які із мінімальними витратами ресурсів забезпечують максимально ефективне й оперативне досягнення поставленої мети (цілей, вирішення завдань та проблем тощо).

Проблематика об'єктивно-раціонального підбору адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю та належного функціонування відповідного адміністративно-правового механізму має вирішуватись ключовими органами, до компетенції яких віднесено формування та реалізації державної політики у досліджуваній сфері. При цьому, обов'язково мають враховуватись мета, цілі та завдання такої політики, а також правові загалом та адміністративно-правові зокрема принципи. У свою чергу, такими суб'єктами у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також Міністерство соціальної політики України. Діяльність цих суб'єктів ми досліджували у попередньому підрозділі монографії. Однак, треба додатково акцентувати увагу на тому, що саме від їх первинної діяльності щодо формування державної політики, яка, перш за все, проявляється у правотворчій формі, залежить подальша реалізація такої політики відповідними суб'єктами (вторинна діяльність).

У залежності від того, який вид діяльності уповноважений здійснювати конкретно взятий суб'єкт формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з

інвалідністю – первинний чи вторинний – залежатиме й обсяг інструментів, якими такі суб'єкти послуговатимуться в процесі своєї діяльності. Зокрема, ключовим інструментом первинної діяльності, яка пов'язана із формуванням державної політики завжди виступатиме норма права, яка закріплюватиме загальні правові засади відповідної політики й знаходитиме свій зовнішній вияв у законодавчих актах. У той же час, вторинна діяльність, яка безпосередньо спрямована на реалізацію цієї політики використовуватиме більш широкий спектр адміністративно-правових інструментів. Принципово, що вибір конкретного інструменту враховував декілька особливостей: по-перше, такий вибір має бути: 1) законним; 2) обґрунтованим; 3) виваженим; по-друге, окремо обраний інструмент повинен: 1) сприяти досягненню поставної мети; 2) застосовуватись у межах компетенції органу, який його застосовує.

При цьому суттєво, що суб'єкти реалізації вторинної діяльності можуть обирати лише серед тих інструментів, які безпосередньо визначені суб'єктами первинної діяльності. Тобто, суб'єкти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю користуються виключно нормативно-регламентованими адміністративно-правовими інструментами. Означене впливає з конституційних положень. Зокрема, ч. 2 ст. 19 Основного Закону наголошує, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [69; 70]. За таких обставин на суб'єктів формування державної політики у цій сфері покладається обов'язок закріпити на законодавчому рівні оптимальні адміністративно-правові інструменти, які в подальшому будуть використані під час вторинної діяльності, тобто безпосередньої реалізації відповідної державної політики.

Вбачаємо за доцільне розглянути конкретні адміністративно-правові інструменти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Першим адміністративно-правовим інструментом, який широко застосовується компетентними суб'єктами при реалізації будь-якої державної політики є нормативно-правовий акт. При цьому, якщо вести мову про інструменти як про певні форми виявлення публічно-управлінських (владно-розпорядчих) дій, то можливо означений інструмент визначати крізь призму його процесуальної складової – видання нормативно-правових актів. Проте, ми схилиємося до позиції розуміння адміністративно-правових інструментів не як форм, а, в першу чергу, як знарядь та засобів, які в подальшому уповноваженими суб'єктами втілюються у життя в конкретних формах.

Не будь-який нормативно-правовий акт являється адміністративно-правовим інструментом. Ним може бути лише підзаконний нормативно-правовий акт, що розроблений та прийнятий у межах адміністративної правотворчості (тобто, нормотворчого напряму владно-управлінської діяльності) суб'єктів публічного адміністрування. Зазвичай такі нормативно-правові акти є похідними від законів (звідси й отримали назву підзаконних), деталізують і конкретизують їх положення, а також встановлюють правові норми загального підзаконного характеру. Нормативно-правові акти – це неперсоніфіковані акти, тобто дія їх правових норм поширюється не на конкретного суб'єкта, а на необмежене коло осіб.

До нормативно-правових актів, як адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, відносять: 1) укази та розпорядження Президента України; 2) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 3) накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 4) документи нормативного характеру міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а саме – інструкції, положення, правила, порядки, методичні рекомендації тощо, затверджені в установленому законом порядку; 5) регуляторні акти місцевих державних адміністрацій; 6) нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування; 7) локальні нормативно-правові акти (тобто акти нормативного характеру підприємств, організацій та інших установ, які приймаються з метою регулювання службових та трудових відносин) [3, с. 209-210].

Прикладами підзаконних нормативно-правових актів, які виступають інструментами реалізації досліджуваної політики можна визначити: Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх утворення (крім м. Києва) рад» від 22.02.2006 р. № 187 [122]; Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, інших окремих категорій населення медичними виробами та іншими засобами» від 03.12.2009 р. № 1301 [123]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року» від 07.04.2021 р. № 285-р [124]; Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства соціальної політики України та Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю із забезпечення осіб з інвалідністю» від 30.09.2020 р. № 671 [125] та інші.

Таким чином, важливим правовим інструментом, який використовують суб'єкти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є нормативно-правові акти.

Наступним правовим інструментом реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю вважається індивідуальний (адміністративний) акт. Означений акт є рішенням персоніфікованого характеру, який приймається суб'єктом публічного адміністрування та спрямований на врегулювання окремого правового випадку (тобто встановлюють, змінюють та припиняють конкретні правові відносини, що стосуються чітко визначеного суб'єкта).

Під час реалізації державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю означений адміністративно-правовий інструмент має виняткове значення, адже стосується окремо взятої особи, яка наділена правовим статусом особи з інвалідністю. Окремий індивідуальний акт виступає підставою для реалізації певних прав і свобод цією категорією суб'єктів. Разом із цим, нагадаємо, що особи з інвалідністю володіють тими ж правами та свободами, що й інші люди. Однак, саме завдяки цьому виду адміністративно-правового інструменту особи з інвалідністю (насамперед, конкретна фізична особи, яка має відповідний статус) наділяються особливими, додатковими правами – пільгами персоніфікованого характеру.

У свою чергу, такими індивідуальними (адміністративними) актами являються: акти огляду медико-соціальною експертною комісією; висновки про час настання інвалідності; акти огляду медико-соціальною експертною комісією щодо визначення медичних показань для забезпечення інваліда автомобілем з ручним керуванням та коляскою з електроприводом, форми яких затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження форм первинної облікової документації, що використовується в медико-соціальних експертних комісіях» від 30.07.2012 р. № 577 [126]; посвідчення особи, яка одержує державну соціальну допомогу відповідно до Законів України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю», яке видається згідно Наказу Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку оформлення, видачі, обліку та зберігання посвідчень для осіб, які одержують державну соціальну допомогу відповідно до Законів України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» від 11.01.2019 р. № 35 [127]; індивідуальні програми реабілітації особи з інвалідністю; індивідуальні програми реабілітації

дитини з інвалідністю (Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження форм індивідуальної програми реабілітації інваліда, дитини-інваліда та Порядку їх складання» від 08.10.2007 р. № 623 [128]).

Третім адміністративно-правовим інструментом реалізації державної політики, спрямованої на належне забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є адміністративний договір. Нормативно-правове визначення цього інструменту закріплено ч.16 п.1 ст.4 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV, згідно якого адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [57].

Адміністративними договорами, як адміністративно-правовими інструментами реалізації державної політики відносно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, виступають Угода про взаємне визнання пільг і гарантій для учасників та інвалідів Великої Вітчизняної війни, учасників бойових дій на території інших держав, сімей загиблих військовослужбовців від 15.04.1994 р. (укладена між такими країнами як Україна, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Російська Федерація, Таджикистан, Туркменістан (Узбекистан та Узбекистан) [179] та Угода про взаємне визнання прав на пільговий проїзд для інвалідів та учасників Великої Вітчизняної війни, а також осіб, прирівняних до них від 12.03.1993 р. (Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Російська Федерація, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан та Україна) [180]. Наведені адміністративні договори прийняті урядами різних держав для врегулювання процедур взаємодії між суб'єктами владних повноважень вищенаведених країн щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

До адміністративних договорів, прийнятих у межах України можна віднести договори про співробітництво територіальних громад, особливості, форми та процедури укладання яких визначено Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII [153]. У свою чергу, прикладом таких адміністративних договорів слугують Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проекту «Організація майданчика реабілітації та адаптації для дітей та осіб з інвалідністю» між

Зимнівською, Оваднівською, Зарічанською сільськими радами та Устилузькою міською радою від 01.08.2019 р.; Договір про співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільного проєкту «Турбота про осіб з інвалідністю – запорука соціальної сталості громади» Дергачівською міською радою, Малоданилівською, Солоницівською селищними радами від 23.02.2021 р. [158].

Ще одним адміністративно-правовим інструментом реалізації державної політики виступають юридично значущі адміністративні дії компетентних суб'єктів. Юридично значущі дії – це такі підзаконні дії суб'єктів публічного адміністрування та їх посадових осіб, які обумовлюють створення, зміну чи припинення правовідносин, тобто призводять до настання певних юридичних наслідків.

Серед юридично значущих дій виокремлюють: реєстрацію, ліцензування, атестацію, акредитацію тощо [162, с. 93]. У свою чергу, важливого значення набуває державна реєстрація. Її роль головним чином полягає в тому, щоб підтвердити юридичні факти. Очевидно, акт реєстрації є рішенням публічної адміністрації, що вказує на юридичний стан суб'єкта [81, с. 504]. Беручи до уваги тематику нашого дослідження, зазначимо, що до прикладів реєстраційних дій належать реєстрація підзаконних нормативно-правових актів та реєстрація договорів про співробітництво територіальних громад, у тому числі й щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Разом із цим, до конкретних проявів вчинення юридично значущих дій, як інструментів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, можна віднести діяльність й відносно включення до Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги; взяття на облік щодо забезпечення санаторно-курортним лікуванням осіб з інвалідністю внаслідок загального захворювання та з дитинства тощо.

Акти-плани також варто відносити до адміністративно-правових інструментів реалізації досліджуваної політики. Під ними розуміють заздалегідь накреслену (визначену, сформовану) програму заходів, що передбачає порядок і термін їх здійснення; текст, документ із викладом такої програми заходів [167, Т.6, с. 560].

У свою чергу, акт-план як інструмент адміністративного права – це похідна (від адміністративного акта) форма адміністративної діяльності публічної адміністрації на основі узагальнення сучасного стану суспільних відносин, що спрямовані на розвиток, через затвердження відповідними вони містять, як правило, комплекс індивідуально визначених приписів, що пов'язують їх з іншими правозастосовними актами, які визначають виділення й використання фінансових, матеріально-технічних, людських ресурсів [101, с. 120].

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р. № 1496 було схвалено Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу й закріплено обов'язок центральних органів виконавчої влади покласти положення Концепції в основу щорічних планів роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу і забезпечити їх врахування під час здійснення заходів, спрямованих на реалізацію Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженої Указом Президента України від 11.06.1998 р. № 615 [139].

Окрім того, Законом України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 р. № 228-IV регламентовано, що загальнодержавна програма повинна передбачати щорічне розроблення спільного для Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України плану роботи з адаптації законодавства, у тому числі спільне визначення у планованому році переліку законодавчих актів Європейського Союзу, що потребуватимуть перекладу, та обсягів видатків на фінансування роботи з адаптації законодавства України [139]. При цьому, повноваження щодо розробки такого Плану покладається на Кабінет Міністрів України.

Також до конкретних прикладів цього адміністративно-правового інструменту реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю можна віднести Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 р. № 285-р [124]. На місцевому рівні акти-плани знаходять своє зовнішнє вираження у програмах соціально-економічного розвитку певного регіону. Зокрема, у Програмі соціально-економічного розвитку Зеленопідської сільської ради на 2022 рік, затвердженої рішенням XXII сесії VIII скликання Зеленопідської сільської ради від 23.12.2021 р. № 1047 [119].

Наступний адміністративно-правовий інструмент реалізації відповідної державної політики – це фактичні дії. Такі дії не створюють нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин, однак стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні [3, с. 254].

У контексті досліджуваної тематики до фактичних дій, які вважаються адміністративно-правовими інструментами, що застосовують уповноважені суб'єкти варто відносити:

1) інформування населення. На офіційному сайті Міністерства соціальної політики України (або офіційних ресурсах інших органів публічного адміністрування) розміщується актуальна інформація щодо

певних новацій (оновлені процедури, пільги тощо), які безпосередньо можуть впливати на обсяги та можливості реалізації прав і свобод осіб з інвалідністю;

2) виплата грошових коштів. Як приклад, виплата одноразової матеріальної допомоги особам з інвалідністю, дітям з інвалідністю та непрацюючим малозабезпеченим особам, що передбачена чинним законодавством (регламентована Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання використання коштів державного бюджету для виконання заходів із соціального захисту дітей, сімей, жінок та інших найбільш вразливих категорій населення» від 12.04.2017 р. № 256), а також державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям з інвалідністю (передбачена Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання призначення і виплати державної соціальної допомоги особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» від 03.02.2021 р. № 79);

3) адміністрування реєстрів, наприклад, реєстру осіб, які мають право на пільги або ж реєстру договорів про співробітництво територіальних громад;

4) адміністрування електронного кабінету особи з інвалідністю;

5) моніторинг. Зокрема, моніторинг вищестоящим органом діяльності підлеглого йому суб'єкта. У контексті нашого дослідження конкретними проявами цього виду фактичної дії можуть бути моніторинг створення умов: інклюзивності освіти, адаптованої до потреб для осіб з інвалідністю, безбар'єрності, безперешкодного доступу до об'єктів інфраструктури тощо. Також окремим видом моніторингу, як складової адміністративно-правового інструменту, являється фінансовий моніторинг, який здійснюється Державною службою фінансового моніторингу України.

Останнім, проте, не менш важливим інструментом реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є контроль.

Контроль як адміністративно-правовий інструмент – це вид діяльності публічної адміністрації, що полягає в активних діях щодо перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт публічного управління виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права [5, с. 222]. Детальний аналіз контролю у сфері соціального захисту та забезпечення належної реалізації прав і свобод осіб з інвалідністю можливий у рамках комплексного дослідження (монографії або дисертації), у зв'язку з цим зупинимо увагу лише на базових положеннях відповідної діяльності уповноважених органів публічного адміністрування.

Як влучно зазначає С. Борискін, контроль у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю – це комплексний самостійний

вид юридично значимої діяльності суб'єктів публічного адміністрування, який регламентується нормами чинного законодавства та виражається у здійсненні правових заходів (зокрема, спостереженню та перевірці дотримання профільного законодавства; аналізу, обліку, оцінки стану реалізації та захисту прав, його співставлення з існуючими стандартами) щодо утвердження й підтримання режиму законності, тобто запобігання, виявлення та припинення порушень чинного законодавства у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю [18, с. 3].

У свою чергу, контрольна діяльність у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю здійснюється всіма суб'єктами, проаналізованими нами у попередньому підрозділі. Вона реалізується у певних формах та за допомогою використання конкретних методів, вибір яких безпосередньо й сприяє якісному й ефективному забезпеченню, охороні та захисту прав і свобод вищезазначених осіб. Отже, контроль є невід'ємним адміністративно-правовим інструментом реалізації державної політики в досліджуваній сфері.

Таким чином, з урахуванням вищевикладеного пропонуємо під адміністративно-правовими інструментами реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю розуміти комплекс засобів, знарядь, форм та способів, які застосовуються суб'єктами владних повноважень, до компетенції яких віднесено реалізацію такої політики, що визначені адміністративно-правовими нормами та спрямовані на забезпечення прав та свобод осіб з інвалідністю.

З огляду на відсутність уніфікованого бачення у наукових колах дефінітивної та змістовної складової категорії «адміністративно-правовий інструмент» неможливо й сформувати його загальні ознаки. Це обумовлено тим, що адміністративно-правові інструменти визначаються як форми, методи, способи, засоби, знаряддя, режими, правові акти, процес взаємодії тощо. Кожен з цих елементів наділений власними характеристиками, які не співвідносяться, а іноді, навіть суперечать один одному. За таких обставин вважаємо за необхідне виокремити особливості адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. До них, зокрема, належать:

- 1) змістовна комплексність, яка проявляється у тому, що інструментом може бути як знаряддя, засіб (зокрема, нормативно-правовий акт), так і певна діяльність (наприклад, фактична дія);
- 2) пряма залежність від сфери застосування конкретного адміністративно-правового інструменту й обсягу повноважень компетентного суб'єкта;
- 3) можливість застосування лише суб'єктами, до повноважень яких віднесено здійснення певного виду діяльності, пов'язаної із відповідним адміністративно-правовим інструментом;

- 4) відсутність чіткої законодавчої регламентації конкретних інструментів, якими можуть користуватися компетентні суб'єкти (можливість їх застосування лише опосередковано впливає з аналізу компетенції конкретного органу публічної влади);
- 5) наявність конкретної мети, яка й виступає передумовою застосування відповідних інструментів – забезпечення прав та свобод осіб з інвалідністю;
- 6) детермінують певні юридичні наслідки (однак, в окремих випадках можуть не мати спрямованості на їх виникнення).

Отже, адміністративно-правовими інструментами реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є: нормативно-правовий акт, індивідуальний (адміністративний) акт, адміністративний договір, інші юридично значущі адміністративні дії, акти-плани, фактичні дії та контроль.

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД
ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ



3.1. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

Відповідно до сучасних усталених підходів, ґрунтовне та якісне адміністративно-правове дослідження неможливе без пошуку шляхів удосконалення, спрямованих на вирішення існуючих проблем. У цьому контексті для нашої наукової розвідки актуальним є аналіз досвіду формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у зарубіжних країнах, що надасть логічної завершеності відповідному науковому пошуку, а також на основі використання компаративного методу дозволить виробити належні пропозиції, необхідні для вдосконалення вітчизняних адміністративно-правових засад формування та реалізації досліджуваної державної політики.

Своєю чергою, зважаючи на обмеження, пов'язані з лімітованими обсягами монографічного дослідження, вважаємо за доцільне проводити аналіз державної політики окремих зарубіжних країн щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю як загалом, так і диференційовано – за пріоритетними напрямками. За актуальних обставин до таких напрямків, об'єктивно, належать ті, що стосуються:

- забезпечення захисту й безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику (насамперед у збройних конфліктах, надзвичайних гуманітарних ситуаціях, епідеміях, пандеміях тощо);
- забезпечення рівності, подолання дискримінації, здійснення заходів з абілітації та реабілітації;
- забезпечення безбар'єрності фізичного оточення, транспорту, інформації, цифрових технологій, освіти, праці, культури, послуг та іншого;
- забезпечення особливо важливих прав людини – на життя, освіту, охорону здоров'я, працю, доступ до правосуддя, особисту недоторканність, соціальний захист тощо.

Проте, перш, ніж перейти до розгляду зарубіжного досвіду окремих країн в рамках означених напрямів, варто проаналізувати їх основоположні (конституційні та стратегічні законодавчі) засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

У більшості сучасних країн основи здійснення відповідної політики, як і в Україні, визначені на рівні Конституцій, згідно з якими кожній людині гарантується захист усіх прав і свобод, проголошується універсальна недискримінація й абсолютна рівність перед законом, встановлюються стратегічні завдання й обов'язки для органів публічної влади, закріплюються принципи та вектори політичної діяльності тощо.

Для прикладу, Національна Конституція Аргентинської Республіки забороняє будь-які прояви дискримінації та, зокрема, у п. 23 ст. 75 серед повноважень парламенту закріплює прийняття законодавчих норм, націлених на забезпечення реальної рівності можливостей, повноцінного здійснення всіх прав, передбачених Конституцією та чинними міжнародними договорами в області прав людини, особливо щодо дітей, жінок, осіб похилого віку й осіб з інвалідністю [219].

Аналогічні положення щодо рівності всіх людей перед законом і повної заборони дискримінації містять Конституції Грецької Республіки (ст. 4) [220], Грузії (ст. 11) [221], Китайської Народної Республіки (ст. 4) [222], Королівства Іспанія (ст. 14) [223], Литовської Республіки (ст. 29) [224], Республіки Казахстан (ст. 14) [225], Республіки Польща (ст. 32) [226], Республіки Фінляндія (ст. 6) [227], Турецької Республіки (ст. 10) [228] та інші.

Водночас окремі держави в Основному Законі закріплюють і спеціальні норми щодо осіб з інвалідністю. Зокрема, відповідно до ч. 6 ст. 21 Конституції Грецької Республіки особи з інвалідністю мають право на використання заходів, що забезпечують їх самостійність, професійну інтеграцію та участь у соціальній, економічній і політичній сферах країни [229]. Згідно з ч. 4. ст. 11 Конституції Грузії держава створює особливі умови для реалізації прав та інтересів осіб з

інвалідністю [230]. Відповідно до ст. 45 Конституції Китайської Народної Республіки держава і суспільство сприяють організації праці, побуту, освіти осіб з інвалідністю, а також гарантують належні умови життя для осіб з інвалідністю внаслідок війни [231]. Стаття 17 Конституції Республіки Фінляндія проголошує, що права осіб, які користуються мовою жестів, а також осіб, які у зв'язку з інвалідністю потребують спеціального інформування чи перекладу, гарантуються законом [232].

Враховуючи, що норми Конституції є нормами прямої дії, відповідне закріплення вказаних положень сприяє більш ефективному забезпеченню прав осіб з інвалідністю, оскільки створює належну правову основу для державної політики, направленої на реалізацію та захист їх прав. Тому вважаємо, що з метою закладення належних правових засад формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, зміст Основного Закону України, як приклад ст. 24, доцільно доповнити новою частиною такого змісту: «Держава гарантує та створює особливі умови для реалізації особами з інвалідністю своїх прав, свобод і законних інтересів».

Серед іншого норми Конституцій зарубіжних країн, у тому числі означених вище, здебільшого, тотожні вітчизняним. Тобто закріплюють низку непорушних прав і свобод людини, гарантують їх забезпечення і захист, визначають основи державного ладу з розподілом повноважень органів публічної влади тощо. У зарубіжних країнах, зазвичай, парламенти визначають засади внутрішньої і зовнішньої політики шляхом прийняття стратегічних та інших законів, президенти здійснюють керівництво зовнішньополітичною діяльністю та виступають гарантами прав і свобод, уряди забезпечують формування та реалізацію державної політики як загалом, так і в окремих сферах.

Інші предметні повноваження органів публічної влади, зокрема й профільних суб'єктів, пов'язані зі здійсненням державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, у більшості випадків містяться в національних органічних (стратегічних) або профільних законах, які можуть додатково деталізуватись підзаконними нормативно-правовими актами та підкріплюватись програмними документами (концепціями, планами, стратегіями, цільовими програмами). Окрім повноважень органів публічної влади, відповідні законодавчі акти закріплюють організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю, окреслюють її концептуальний зміст, визначають належні основи забезпечення прав і свобод даної категорії осіб. Тобто в цілому система правових засад досліджуваної політики у більшості сучасних країн співвідноситься з вітчизняною, що, насамперед, пов'язано з імплементацією положень Конвенції про права осіб з інвалідністю та інших міжнародних

документів, що були нами проаналізовані у підрозділі 1.3 цього дослідження.

Відтак у низці держав політика щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, її мета, напрями, завдання характеризуються уніфікованістю та, відповідно, можуть передбачати заходи її формування та реалізації, які аналогічні вітчизняним. Становлять виняток лише ті аспекти, що пов'язані з деякими національними особливостями і внутрішнім контекстом країн. Приміром, у зв'язку з географічним положенням, релігією чи традиціями.

За таких обставин у багатьох зарубіжних країнах, як і в Україні, прийнято спеціальні закони, які є стратегічними політико-правовими актами, що закладають основи формування та реалізації політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, характеризують спрямованість і пріоритети держави. Спеціальні закони, зокрема, прийняті у:

- Грузії – Закон Грузії «Про права осіб з інвалідністю» від 14.07.2020 р. № 6823-6b [233];
- Державі Ізраїль – Закон «Про рівні права осіб з інвалідністю» від 03.05.1998 р. № 5758-1998 [234];
- Китайській Народній Республіці – Закон «Про захист осіб з інвалідністю» від 28.12.199 р. [235];
- Королівстві Іспанія – «Загальний закон про права осіб з інвалідністю» від 12.03.2013 р. [236];
- Литовській Республіці – Закон «Про соціальну інтеграцію осіб з інвалідністю» від 28.11.1991 р. № I-2044 [237];
- Республіці Болгарія – Закон «Про інтеграцію осіб з інвалідністю» від 01.01.2019 р. [238];
- Республіці Казахстан – Закон «Про соціальний захист осіб з інвалідністю у Республіці Казахстан» від 13.04.2005 р. № 39 [239];
- Республіці Корея – Закон «Про добробут осіб з інвалідністю» [240];
- Республіці Польща – Закон «Про професійну, соціальну реабілітацію та зайнятість осіб з інвалідністю» від 27.08.1997 р. [241];
- Республіці Фінляндія – Закон «Про послуги та заходи підтримки для осіб з інвалідністю» (380/1987) [242];
- Турецькій Республіці – Закон «Про осіб з інвалідністю» від 01.07.2005 р. № 5378 [243].

Поряд з цим, проведений аналіз показав, що формування та реалізація політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в окремих країнах ґрунтується на нормах законів, що мають загальний характер, або сукупності спеціальних законів.

Як приклад, нормативне забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у Грецькій Республіці реалізується у контексті законодавства щодо прав і свобод людини. Основна базисна частина, пов'язана зі здійсненням Конвенції про права осіб з інвалідністю, визначена статтями 59-74 Закону № 4488/2017, які регламентують правовий статус осіб з інвалідністю, обов'язки суб'єктів приватного і публічного права, передбачають врахування потреб цих осіб у всіх сферах державної політики, окреслюють заходи щодо впровадження принципів універсального дизайну, надання розумного пристосування, забезпечення доступності різноманітних сфер і середовищ тощо [244]. Закон № 4488/2017 не є профільним, а навпаки, за своєю структурою і змістом нагадує кодифікований законодавчий акт у сфері соціального захисту населення, оскільки у цілому регулює питання, пов'язані з пенсійним забезпеченням, страхуванням, зайнятістю тощо.

При цьому, відповідно до ч. 1 ст. 62 Закону № 4488/2017 обов'язок щодо врахування потреб осіб з інвалідністю у всіх сферах державної політики стосується кожного органу публічної влади. Вказана норма передбачає, що такі органи інтегрують питання, пов'язані з інвалідністю та відповідними особами, у будь-яку державну політику, формування та реалізація якої належить до їх компетенції, з метою протидії та запобігання нерівності між особами з інвалідністю і без неї [244].

Звертає увагу ст. 69 Закону № 4488/2017, згідно з якою у Грецькій Республіці на виконання п. 1 ст. 33 Конвенції про права осіб з інвалідністю при Уряді призначений координаційний механізм для сприяння відповідній роботі в різних секторах і на різних рівнях – Державний Міністр. Як координаційний механізм Державний Міністр через свою канцелярію забезпечує ефективну взаємодію та злагодженість роботи уряду за напрямком формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю, а також здійснення національного моніторингу [244].

Відповідно до ст. 70 Закону № 4488/2017 Генеральний секретаріат з прав людини, що функціонує у структурі Міністерства юстиції, є центральним органом з питань контролю за виконанням Конвенції про права осіб з інвалідністю та, зокрема, має повноваження щодо: приймання та розгляду звітів з питань реалізації політики щодо осіб з інвалідності на регіональному і місцевих рівнях; забезпечення взаємодії з профільними органами публічної влади; проведення консультацій з організаціями осіб з інвалідністю та іншими заінтересованими сторонами; розроблення та сприяння реалізації Національного плану дій в інтересах осіб з інвалідністю [244]. При цьому принципово, що обов'язок розроблення головного програмного документа держави в інтересах осіб з інвалідністю, Національного плану дій, прямо закріплено на законодавчому рівні з визначенням відповідального органу. Такий

підхід, на нашу думку, є повністю виправданим, оскільки гарантує системність, прогнозованість та сталість державної політики щодо осіб з інвалідністю, а також сприяє її прозорості.

Окрім Грецької Республіки, обов'язкове розроблення відповідних національних планів дій (єдиних стратегій) на законодавчому рівні передбачили Грузія (ст. 24 Закону «Про права осіб з інвалідністю» [245]), Литовська Республіка (ст. 16 Закону «Про соціальну інтеграцію осіб з інвалідністю» [246]), Республіка Казахстан (ст. 6 Закону «Про соціальний захист осіб з інвалідністю у Республіці Казахстан» [239]), Республіка Корея (ст. 10-2 Закону «Про добробут осіб з інвалідністю» [240]) та інші. Тому пропонуємо аналогічні положення закріпити й у Законі України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ, а саме ст. 9 доповнити новою частиною третьою такого змісту:

«Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, ветеранів війни, на засадах координації та співпраці з центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями розробляє Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю та в установленому законом порядку подає його на затвердження Кабінету Міністрів України».

У зв'язку із запропонованими вище змінами необхідно також доповнити Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423, новим підпунктом 36-1 пункту 4 такого змісту:

«розробляє Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю».

Разом з цим у Грецькій Республіці окреслену вище систему уповноважених суб'єктів інституційно підсилюють:

а) «окремі координаційні центри» (утворюються на міністерському, регіональному, муніципальному рівнях), які реалізують свої повноваження у тісній співпраці з Генеральним секретаріатом з прав людини Міністерства юстиції, забезпечують у межах своєї компетенції здійснення існуючої політики та зобов'язані вносити пропозиції стосовно формування нової політики щодо осіб з інвалідністю (ст. 71 Закону № 4488/2017);

б) Омбудсмен, який є незалежним органом публічної влади (як того передбачає п. 2 ст. 33 Конвенція про права осіб з інвалідністю) та вправі робити висновки щодо сумісності законодавства і державної політики, розглядати скарги осіб з інвалідністю, проводити інформаційно-просвітницькі акції та дослідження з питань інвалідності, щорічно доповідати про стан і результативність державної політики щодо осіб з

інвалідністю, пропонувати законодавчі зміни (ст. 72 Закону № 4488/2017) [244].

Інші напрями державної політики щодо осіб з інвалідністю в Грецькій Республіці, не визначені Законом № 4488/2017, передбачаються окремими законами, які регулюють питання протидії дискримінації, освіти, праці та зайнятості, охорони здоров'я тощо.

Таким чином, загальний Закон № 4488/2017 Грецької Республіки, на відміну від спеціального вітчизняного Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ, містить чіткі положення, які розкривають організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю, а також національний механізм забезпечення їх прав.

Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ, хоч й інкорпорує низку положень Конвенції про права осіб з інвалідністю, але не визначає чіткий механізм її виконання та моніторингу. Вказаний Закон містить значну кількість бланкетних норм, які, здебільшого, відсилають до повноважень Кабінету Міністрів України та Міністерства соціальної політики України. Натомість перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за виконання положень Конвенції про права осіб з інвалідністю, встановлений Додатком до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року» від 07.04.2021 р. № 285-р.

Відповідно до вказаного вище Додатку відповідальними за виконання ст. 33 «Національне виконання та моніторинг» Конвенції про права осіб з інвалідністю є Міністерство соціальної політики України, інші центральні органи виконавчої влади відповідно до компетенції. Проте, враховуючи проведений у підрозділі 2.2 аналіз повноважень суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, можемо зробити висновок, що виконання Конвенції про права осіб з інвалідністю здійснюють Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю, Рада у справах осіб з інвалідністю та інші суб'єкти, які не належать до центральних органів виконавчої влади.

Відтак вбачаємо, що при формуванні та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, направленої на вдосконалення профільного законодавства, уповноваженими суб'єктами не дотримано принцип «правової визначеності», оскільки Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ не містить належних положень щодо механізмів і суб'єктів відповідної державної політики.

Принагідно недосконалість Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ в порівнянні з аналогічними зарубіжними, зокрема, відзначають С. Борискін [18, с. 162-163], В. Роман [160, с. 210-212] та Є. Соболев [168, с. 89-90].

Як приклад, С. Борискін, розглядаючи зарубіжний досвід здійснення контролю у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, констатує, що профільний Закон Литовської Республіки «Про соціальну інтеграцію осіб з інвалідністю», на відміну від вітчизняного Закону «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ, вирізняється логічною структурою та конкретизацією окремих питань. Зокрема, ч. 1 ст. 16 цього Закону визначає, що управління соціальною інтеграцією осіб з інвалідністю у Литовській Республіці включає планування, в тому числі стратегічне, адміністрування, організацію заходів щодо соціальної інтеграції осіб з інвалідністю, розподіл повноважень і відповідальності, а також контроль за реалізацією та виконанням відповідних заходів і проєктів. Водночас ч. 2 ст. 16 закріплює перелік органів публічної влади, уповноважених на формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної інтеграції осіб з інвалідністю [18, с. 162-163].

Подібну до Грецької Республіки модель досліджуваної політики сформовано у Королівстві Данія, де її формування та реалізація також здійснюються на основі окремих законів, серед яких: «Про гендерну рівність» [248], «Про заборону дискримінації за ознакою інвалідності» [249], «Про заборону дискримінації» [250], «Про охорону здоров'я» [251], «Про планування територій» [252], «Про соціальні послуги» [253] та низка інших законів, що регламентують питання освіти, праці, правосуддя, культури, спорту тощо.

У ході дослідження з'ясовано, що данське законодавство, хоч і не містить спеціального закону стосовно осіб інвалідністю, проте основи здійснення відповідної політики визначає у кожному законодавчому акті, який регулює профільні або суміжні питання щодо них. Тому у Королівстві Данія усі органи публічної влади у межах своєї компетенції несуть відповідальність за формування та реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, що подібно до вітчизняного механізму. Такі органи, як і в Україні, зважаючи на їх повноваження, умовно можна поділити на загальні та спеціальні. При цьому вбачається, що система спеціальних інституцій Королівства Данії є більш досконалою. Данський механізм формування та реалізації досліджуваної політики включає:

– Департамент з прав людини – незалежний орган, призначений парламентом на виконання ст. 33 Конвенції про права осіб з інвалідністю, що вправі здійснювати контроль за реалізацією цієї

Конвенції шляхом проведення моніторингу, сприяти здійсненню прав людини, надавати консультації Уряду й іншим органам публічної влади, проводити просвітно-виховну роботу [254];

– Центральну раду у справах осіб з інвалідністю – незалежний орган, утворений з метою забезпечення загальної координації державної політики щодо осіб з інвалідністю. До її складу в рівній кількості входять представники органів державної влади та громадських організації осіб з інвалідністю. Відповідно до правового статусу Центральна рада має дві пріоритетні функції – консультування, координація і забезпечення взаємодії між органами публічної влади за напрямом забезпечення прав осіб з інвалідністю та самостійне сприяння виконанню законодавства, що стосується осіб з інвалідністю [255];

– муніципальні ради у справах осіб з інвалідністю, які обов'язково утворюються на рівні кожного муніципалітету (комуни) при відповідних місцевих радах. Муніципальні ради у справах осіб з інвалідністю виконують консультативні функції та обов'язково залучаються до процесів розроблення політики у сфері осіб з інвалідністю, а також сприяють забезпеченню їх прав і свобод на місцевому рівні [255].

Таким чином, вважаємо, що механізм формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідність у Королівстві Данія, з точки зору інституційної спроможності, є більш досконалим, ніж вітчизняний, оскільки, як і в Грецькій Республіці, поряд із загальними суб'єктами передбачає різномірневу систему спеціалізованих суб'єктів, що мають реальний вплив на політичні процеси. До того ж, на відміну від української Ради у справах осіб з інвалідністю, що є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, означені вище органи спеціальної компетенції відносяться до постійних. На постійній основі аналогічні Ради (комітети) також діють у Королівстві Іспанія, Китайській Народній Республіці, Республіках Казахстан, Корея, Литва, Польща, Фінляндія й інших країнах.

Враховуючи викладене, з метою вдосконалення механізму формування та реалізації державної політики у сфері осіб з інвалідністю, пропонуємо на основі досвіду означених країн переглянути правовий статус української урядової Ради у справах осіб з інвалідністю, а також розглянути можливість запровадження координаційних суб'єктів на рівні територіальних громад (за аналогією відповідних муніципальних рад). На нашу думку, запропоновані заходи забезпечать узгодженість політики та сприятимуть повноцінному врахуванню інтересів осіб з інвалідністю у процесах вироблення та впровадження політики.

На основі викладеного матеріалу можемо зробити проміжний висновок, що у зарубіжних країнах законодавчі основи формування та реалізації досліджуваної політики, а також її механізму сформовані значно краще. Спеціальні закони вказаних вище зарубіжних країн, у

порівняні з вітчизняним профільним Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ, вирізняються логічною структурою та конкретизацією питань. Зокрема, у таких законах конкретизується і сам механізм (суб'єкти й інструменти) формування та реалізації політики, що забезпечує послідовність, системність й узгодженість процесів її вироблення.

У відповідному контексті, як приклад, Закон Грузії «Про права осіб з інвалідністю» від 14.07.2020 р. № 6823-66 містить Главу III «Повноваження адміністративних органів і суб'єктів приватного права», Закон Литовської Республіки «Про соціальну інтеграцію осіб з інвалідністю» від 28.11.1991 р. № I-2044 – Розділ III «Формування та реалізація політики соціальної інтеграції осіб з інвалідністю», Закон Республіки Болгарія «Про інтеграцію осіб з інвалідністю» від 01.01.2019 р. – Главу II «Органи управління, моніторинг і співпраця», Закон Республіки Корея «Про добробут осіб з інвалідністю» – Главу II «Формування основної політики». Відповідні положення глав (розділів), окрім уповноважених суб'єктів, визначають конкретні заходи політики, які належить виконати з метою забезпечення прав і свобод з інвалідністю.

З іншого боку, Закон Республіки Польща «Про професійну, соціальну реабілітацію та зайнятість осіб з інвалідністю» від 27.08.1997 р. хоч і не має аналогічної глави (розділу), проте містить окремі цільові статті, що регламентують повноваження як загальних, так і спеціальних органів публічної влади. Подібним чином спеціальні закони структуровані у Китайській Народній Республіці, Королівстві Іспанія, Республіці Казахстан, Республіці Корея.

Тому з метою забезпечення стабільної та відповідальної державної політики у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, сприяння її визначеності, закладення необхідних правових основ формування та реалізації, вважаємо за доцільне на основі досвіду розглянутих країн запропонувати прийняти нову редакцію Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ, яка концептуально має ґрунтуватись на прогресивних світових стандартах і комплексній моделі інвалідності, або розробити новий законодавчий акт, як приклад, Закон України «Про засади державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю».

Поряд з цим належний аналіз відповідного зарубіжного досвіду потребує переходу від загального до конкретного. У контексті дослідження, конкретні заходи та позитивні здобутки ми пов'язуємо з пріоритетними напрямками державної політики, у межах яких вони досягнуті, а саме тими, що були визначені на початку цього підрозділу.

Однак, з об'єктивних причин забезпечення захисту й безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику, насамперед у збройних конфліктах і надзвичайних гуманітарних ситуаціях, наразі для України є пріоритетним напрямом як досліджуваної, так і державної політики загалом. Тому, вважаємо за необхідне закцентувати свою увагу саме на ньому.

Принагідно відзначаємо, що за даними ООН, у зв'язку зі збройною військовою агресією Російської Федерації проти України, розпочатою наприкінці лютого 2022 року, щонайменше 2,7 мільйони осіб з інвалідністю опинились у край вразливого становищі [256]. При цьому у доповідях інституцій ООН відзначається, що з часу Другої світової війни вплив, тривалість і масштаби збройних конфліктів зазнали кардинальних змін. Ріст урбанізації зумовив все частіше розгортання збройних конфліктів у містах і густонаселених районах. Застосування зброї вибухової дії значної руйнівної сили призводить до порушень роботи, погіршення якості послуг і відсутності засобів життєзабезпечення. На фоні розповсюдженості тривалих конфліктів спостерігається різке погіршення якості та/або нестача засобів життєзабезпечення осіб з інвалідністю [257, с. 10-11].

Водночас як показує проведене вивчення іноземного досвіду, не всі країни враховують означені обставини та проводять належну політику з метою забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю за вектором забезпечення їх захисту й безпеки у ситуаціях ризику.

Наприклад, в Аргентинській Республіці чинне законодавство та політика не передбачають спеціальних заходів захисту осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику. У разі необхідності така діяльність провадиться на загальних засадах системи цивільного захисту. У зазначеній країні відповідно до Закону № 27.287 [258] впроваджена Національна система комплексного управління ризиками і цивільного захисту, що має на меті забезпечення оперативного реагування і чіткого функціонування органів публічної влади у разі настання відповідних ситуацій та не визначає додаткових гарантій для вразливих верст населення.

У Грузії при ситуаціях високого ризику і надзвичайних гуманітарних ситуаціях чинне законодавство гарантує кожному в рівній мірі необхідну допомогу і підтримку. Закон Грузії «Про громадську безпеку» визначає порядок розроблення єдиної системи реагування і дій щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний час. Водночас вказаний Закон передбачає прийняття методики інформування (оповіщення) осіб з порушеннями слуху та зору [259, с. 12]. Схожі загальні моделі захисту осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику існують у Грецькій Республіці, Королівстві Данія, Республіці Казахстан, Республіці Польща, Турецькій Республіці.

У рамках означеного загального підходу компетентні органи публічної влади відповідних країн проводять заходи, пов'язані з підготовкою, інформуванням і навчанням особливо вразливих верст населення, у тому числі осіб з інвалідністю щодо правил поведінки, алгоритмів дій у різних надзвичайних ситуаціях і ситуаціях ризику (Королівство Данія, Турецька Республіка).

У Королівстві Данія Урядом розроблена інклюзивна система оповіщення, яка передбачає багатоканальне інформування про ситуації ризику та може доповнюватись екстреними повідомленнями через телебачення і радіо. Окрім цього, Данське управління з надзвичайних ситуацій розробило додаток для смартфонів «Мобільне оповіщення» (данс. Mobilvarsling) на випадок надзвичайних ситуацій, що несуть ризик життю та здоров'ю. Мобільний додаток сумісний з голосовими програмами і може використовуватись особами з порушеннями зору [260, с. 10]. Схожі мобільні додатки існують у Державі Ізраїль та Республіці Корея.

У Литовській Республіці Центр екстреного реагування надає послугу «Мовчазний виклик», згідно з якою особи з порушеннями мови чи слуху можуть викликати невідкладну допомогу за місцем свого проживання, попередньо надавши свої персональні дані, які автоматично відображають відповідному оператору. Своєю чергою, Центром екстреного реагування впроваджений спеціальний мобільний додаток невідкладного виклику служб порятунку «112». Програмний інтерфейс цього додатку адаптований до потреб осіб з інвалідністю, що дозволяє особам з порушеннями слуху з'єднуватись з Центром екстреного реагування у режимі реального часу за допомогою відеозв'язку та при залученні чергових сурдоперекладачів повідомляти про відповідні ситуації ризику. Цей мобільний додаток також використовує навігаційну супутникову систему й інші способи визначення місця знаходження телефона користувача [261, с. 17].

У Королівстві Іспанія Загальний закон «Про телекомунікації» передбачає положення, які зобов'язують надавачів відповідних послуг забезпечувати доступ осіб з інвалідністю до служб екстреної допомоги на рівні з іншими користувачами [262, с. 14].

Враховуючи окреслене вище, вважаємо за доцільне запропонувати перейняти досвід зарубіжних країн за напрямком впровадження спеціальних сигнально-оповіщувальних мобільних додатків, адаптованих до потреб осіб з інвалідністю. При цьому вбачається, що у даному контексті особливим позитивним прикладом є мобільний додаток «112» Литовської Республіки.

У свою чергу, особливою прогресивністю за напрямком забезпечення захисту й безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику вирізняється державна політика Держави Ізраїль. Така система враховує

низку надзвичайних ситуацій, однак здебільшого зорієнтована на обставини збройних конфліктів і воєнних станів, у складі Армії оборони Ізраїлю (ЦАХАЛ) діє Управління тилу, яке фактично є військовим формуванням у сфері цивільної оборони. Окрім оборони та захисту населення, до головних функцій Управління тилу належить підготовка населення до надзвичайних ситуацій різного роду. Правовою основою діяльності Управління тилу є Постанова Уряду Ізраїлю «Про Армію оборони Ізраїлю» (1948 р.) [263] та Закон «Про цивільну оборону» (1951 р.) [264].

При цьому у структуру Управління тилу входить окремий спеціалізований підрозділ (формування), який надає допомогу, підтримку і забезпечує захист осіб з інвалідністю у відповідних ситуаціях ризику. На виконання своїх завдань щодо забезпечення належної готовності осіб з інвалідністю, їх сімей, опікунів, інших близьких осіб до надзвичайних ситуацій Управління тилу систематично публікує тематичні інформаційні матеріали (відео інструкції, алгоритми) на своєму офіційному веб-сайті та проводить навчання щодо планів дій для цих осіб [265, с. 13].

Додаткові заходи щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику зокрема включають безкоштовне надання особам, які мають порушення зору, мови, слуху, й особам похилого віку спеціальних пейджерів, що приймають повідомлення до та під час надзвичайних ситуацій, у тому числі в режимі реального часу.

У разі настання надзвичайних ситуацій Управління тилу Армії оборони Ізраїлю, виконуючи свої функції, обов'язково взаємодіє з Міністерством праці, соціального забезпечення і соціальних служб, а також іншими органами публічної влади, що мають компетенцію стосовно конкретної ситуації. Своєю чергою Уряд Ізраїлю й організація «Джойнт-Ізраїль» (найбільша єврейська благодійна організація, що допомагає євреям, які потрапили в скрутне становище чи небезпеку) реалізують спільний проєкт «Громадський помічник у надзвичайних ситуаціях», згідно з яким налагоджується система оперативного збору інформації про осіб з інвалідністю, їх індивідуальні потреби, вид необхідної їм допомоги тощо [265, с. 13].

Серед інших аспектів забезпечення захисту й безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику суттєвим є гарантування доступності укриттів і захисних споруд для осіб з інвалідністю. Так, відповідно до норм Положень «Про цивільну оборону» від 17.07.1990 р. та «Про цивільну оборону (коригування доступності укриттів)» від 22.02.2016 р. № 5776, прийнятих Міністерством оборони Ізраїлю, усі програми нового будівництва укриттів затверджуються виключно у випадку, якщо вони передбачають заходи забезпечення доступності для осіб з інвалідністю, а вже збудовані укриття мають бути відкориговані на предмет їх

відповідності стандартам інклюзивності [266; 267]. Зазначені положення містять інструкції, що зокрема стосуються розпізнавальних знаків укриття та шляху до нього, необхідності облаштування доступних душових і туалетів.

Відтак, зважаючи на значний і предметний досвід Держави Ізраїль з реалізації політики щодо забезпечення захисту й безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику, який об'єктивно характеризується як позитивний, пропонуємо його перейняти та запровадити аналогічні механізми державної політики на території України.

Отже, підсумовуючи матеріал, викладений у цьому підрозділі, можемо зробити висновок, що у порівнянні із зарубіжними країнами, державна політика України щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а також механізми її формування та реалізації, не характеризуються значною відсталістю, але потребують деталізації і визначеності законодавчих основ їх здійснення та окремих секторальних змін або вдосконалень. У зв'язку з цим на основі досвіду проаналізованих країн пропонується:

1. Зважаючи на приклади Основних Законів Грецької Республіки, Грузії, Китайської Народної Республіки, Республіки Фінляндія, з метою закладення належних правових законодавчих засад формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, доповнити ст. 24 Конституції України новою частиною такого змісту:

«Держава гарантує та створює особливі умови для реалізації особами з інвалідністю своїх прав, свобод і законних інтересів.»

2. За прикладом спеціальних законодавчих актів Грецької Республіки, Грузії, Литовської Республіки, Республіки Казахстан, Республіки Корея з метою гарантування системності, прогнозованості та сталості державної політики щодо осіб інвалідністю, сприяння її транспарентності, доповнити:

– ст. 9 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ новою частиною третьою такого змісту:

«Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері соціального захисту осіб з інвалідністю, ветеранів війни, на засадах координації та співпраці з центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями розробляє Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю та в установленому законом порядку подає його на затвердження Кабінету Міністрів України»;

– Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423 новим підпунктом 36-1 пункту 4 такого змісту:

«розробляє Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю».

3. Враховуючи механізми формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю Китайської Народної Республіки, Королівства Данія, Литовської Республіки, Королівства Іспанія, Республік Казахстан, Корея, Польща, Фінляндія, переглянути правовий статус Ради у справах осіб з інвалідністю Кабінету Міністрів України, а також розглянути можливість запровадження координаційних суб'єктів на рівні територіальних громад (за аналогією відповідних муніципальних рад указаних країн).

4. З метою забезпечення стабільної та відповідальної державної політики у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, сприяння її визначеності, закладення необхідних правових основ формування та реалізації прийняти нову редакцію Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ, яка концептуально має ґрунтуватись на прогресивних світових стандартах і комплексній моделі інвалідності, або розробити новий законодавчий акт, як приклад, Закон України «Про засади державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю». Належними прикладами у цьому контексті є спеціальні закони Грузії, Литовської Республіки, Республіки Болгарія, Республіки Корея.

5. На основі позитивного досвіду Держави Ізраїль, Литовської Республіки, Королівства Данія, Республіки Корея розробити спеціальний сигнально-оповіщувальний мобільний додаток невідкладного виклику служб порятунку, адаптований до потреб осіб з інвалідністю.

6. З метою якісного вдосконалення та концептуального оновлення механізму формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю за пріоритетним напрямом забезпечення захисту й безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику, перейняти та запровадити політику, аналогічну тій, що здійснюється у Державі Ізраїль.

3.2. Шляхи удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю

Сьогодні проблеми політичного, правового та соціально-економічного характеру потребують нагального вирішення шляхом прийняття виважених, логіко-структурованих і раціональних кроків. Протягом останніх місяців Україна переживає кризовий період, пов'язаний, перш за все, із повномасштабним вторгненням Російської Федерації, активними воєнними діями на території нашої держави, оголошенням воєнного стану та всіх тих негативних процесів і наслідків, які з цього виникли у подальшому (і виникають по сьогоднішні). Принагідно, що військова агресія негативно вплинула на розвиток всіх сфер та напрямів суспільного життя української держави. Насамперед, людина, її життя і здоров'я опинилися під загрозою. Держава в особі уповноважених органів зобов'язана оперативно реагувати на виклики та вживати відповідні заходи щодо забезпечення та захисту основоположних прав і свобод людини і громадянина. Не є винятком і сфера соціального захисту населення, у томі числі й напрям забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в умовах воєнного стану.

Разом із цим аналіз мети, напрямів, завдань, принципів, нормативно-правових засад державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а також адміністративно-правового механізму її втілення продемонстрували, що проблематика формування та реалізації вказаної державної політики була актуальною задовго до початку вищевислованих подій. Тобто наразі відбувається так званий «синтез» проблем, які накладаються одна на одну, породжуючи складність їх вирішення. Такі проблеми пов'язані з конкретними аспектами формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Вони стосуються як та реалізацію такої політики, так і застосування (компетентної складової суб'єктів, до повноважень яких віднесено формування процесу вибору, фактичного використання) адміністративно-правових інструментів у процесі відповідної діяльності.

Отже, з урахуванням усієї сукупності вищевикладених обставин вбачається за доцільне виокремити проблеми, характерні для сучасних правових та адміністративно-правових механізмів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю й запропонувати шляхи їх розв'язання. Проте перед тим, як перейти до суті питання, неодмінно варто зупинити увагу на важливих аспектах, які впливають на процеси формування та реалізації державної політики.

Насамперед зазначимо, що на якість та ефективність формування і реалізації будь-якої державної політики впливає низка чинників.

Л. Кривачук виділяє п'ять основних, до яких включає соціально-політичні, організаційно-управлінські, інноваційно-технологічні, кадрові та фінансово-економічні [78, с. 198]. У свою чергу, враховуючи специфіку нашої тематики, а також результати проведених досліджень у рамках вищерозглянутих підрозділів, вважаємо за доцільне визначити ті чинники, які безпосередньо впливають на формування та реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. На нашу думку, до них належать чотири великі групи чинників: соціальні, політико-правові, економіко-фінансові, морально-етичні. Кожна із них включає цілий комплекс власних детермінант, які прямо або опосередковано впливають на процеси формування та реалізації досліджуваної державної політики. Коротко розглянемо кожен із них.

Група соціальних чинників є найбільш масштабною за своїм змістом, адже включає цілий комплекс соціально-побутових, фізичних, психологічних, медичних, педагогічних, трудових (у тому числі й кадрових), фізкультурно-спортивних та інших факторів, пов'язаних із безпосереднім виявом життєдіяльності особи з інвалідністю у повсякденному житті. Такі чинники мають максимально сприяти процесам інклюзії осіб з інвалідністю у соціальне життя та створенню таких умов, за яких особа зі стійкими фізичними та/або розумовими вадами мала змогу самостійно та повноцінно здійснювати свою життєдіяльність, що включає й реалізацію її прав, свобод та законних інтересів.

До соціальних чинників, які мають враховуватися при формуванні та реалізації державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, можна віднести: умови безперешкодного доступу до об'єктів соціальної інфраструктури; створення універсального дизайну; запровадження заходів розумного пристосування; транспортну доступність; загальний рівень життя; безперешкодність отримання базових (загальних) послуг; підстави, умови та процедури отримання пільг; доступність освіти (у тому числі формування цифрового освітнього середовища); трудову діяльність; реабілітаційні заходи; соціалізацію та адаптацію; умови виїзду за кордон (в умовах воєнного стану) тощо.

Політико-правові чинники передбачають комплекс факторів, завдяки яким відбувається становлення на міжнародному та національному рівні фундаментальних засад певної діяльності, процесу, явища тощо. Означене стосується й процесів щодо утвердження, охорони та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю. До цієї групи чинників належать: міжнародне співробітництво; урахування та подальше запровадження позитивного зарубіжного досвіду на території України; політичне становище (у тому числі й наявність або відсутність воєнного стану); політична стабільність; рівень політичної поляризації суспільства

(тобто населення, яке проживає на території України); політичний режим; механізм взаємодії політичних сил; адміністративно-правовий режим; ідеологічна спрямованість політичної еліти; правотворча діяльність, у тому числі її якість; рівень стабільності законодавчої бази; правозастосовна дієвість; прозорість, публічність та інформаційна доступність; наявність реальних (а не декларативних) правових механізмів захисту прав, свобод та законних інтересів, їх варіативність та дієвість; взаємна узгодженість (у структурі та процесах) взаємодії між суб'єктами публічної влади; діджиталізація діяльності суб'єктів публічної влади, зокрема й щодо надання публічних (адміністративних) послуг особам з інвалідністю; рівень корупції; стан реалізації процедур реформування різноманітних органів публічної влади, зокрема тих, які здійснюють формування та/або реалізацію державної політики у досліджуваній сфері; рівень забезпечення правопорядку тощо.

Група економіко-фінансових чинників має виняткове значення при формуванні державної політики у контексті визначення бюджетних коштів у межах відповідних призначень та асигнувань, спрямованих на забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю у державному та місцевих бюджетах на поточний рік. Ця група включає такі чинники, як: економічна стабільність (насамперед, врахування тенденції щодо зростання); рівень продуктивності праці; трудова зайнятість (рівень безробіття); рівень валового внутрішнього продукту (його динамічні показники); обсяги виробництва товарів, робіт та послуг; фінансова стабільність; рівень стабільності податкової системи; наявність бюджетного дефіциту (або профіциту); наявність та показники державного боргу; рівень експортних надходжень; рівень доларизації національної фінансової системи; рівень фінансової грамотності населення, у тому числі й осіб з інвалідністю та інші.

Останню, однак не менш важливу групу чинників, формує комплекс морально-етичних факторів. Серед них варто виокремити: суспільну свідомість; правосвідомість; моральну свідомість; правову культуру; моральну культуру; недискримінацію; шанобливе ставлення до кожного (у тому числі й осіб з інвалідністю); доброчесність; справедливість; рівність; гуманізм; відповідальність; розвиток самоцінності тощо.

Вважаємо, що врахування означених чинників при формуванні та реалізації державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є невід'ємною умовою для створення такого соціального середовища, в якому вищевказані особи могли б почуватися максимально комфортно та повноцінно.

Наступним важливим аспектом, який обов'язково треба враховувати при формуванні та реалізації державної політики, є міжнародне співробітництво України. Становлення України як суверенної, правової,

демократичної країни зумовило міжнародну співпрацю нашої країни з іншими державами.

Ст. 9 Конституції України регламентовано, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [69; 70]. Разом із цим ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 р. № 1906-IV визначає, що ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору. Ратифікації підлягають міжнародні договори України:

а) політичні (про дружбу, взаємну допомогу і співробітництво, нейтралітет), територіальні і такі, що стосуються державних кордонів, розмежування виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу України, мирні;

б) що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина;

в) загальноекономічні, із загальних фінансових питань, з питань надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України;

г) про участь України у міждержавних союзах та інших міждержавних об'єднаннях (організаціях), системах колективної безпеки;

г) про військову допомогу та направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав чи допуску підрозділів збройних сил іноземних держав на територію України, умови тимчасового перебування в Україні іноземних військових формувань;

д) що стосуються питань передачі історичних та культурних цінностей Українського народу, а також об'єктів права державної власності України;

е) виконання яких зумовлює зміну законів України або прийняття нових законів України;

є) інші міжнародні договори, ратифікація яких передбачена міжнародним договором або законом України [141].

Як бачимо, аспекти забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зокрема й осіб з інвалідністю, повною мірою належать до питань міжнародного значення. Окрім того, досліджувана проблематика додатково актуалізується на міжнародно-правовій арені у зв'язку із воєнними діями, які на сьогоднішні відбуваються на території України.

Таким чином, Україна є повноправним учасником міжнародно-правових відносин у контексті забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб з інвалідністю та зобов'язується виконувати норми міжнародного права, які вона ратифікувала. У свою чергу, імплементація міжнародних правових норм передбачає гармонізацію національного

законодавства з відповідними положеннями, стандартами, правилами. Означений процес відбувається протягом всього періоду існування України як суверенної держави, проте цілеспрямований вектор діяльності щодо якісного та належного забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю почав формуватися лише після того, як наша держава підписала Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю, яка є головним профільним міжнародним договором, спрямованим на забезпечення, охорону та захист вищезазначеної категорії осіб.

З метою уникнення дублювання матеріалу, адже основні міжнародні документи, які впливають на державну політику, що є предметом нашого дослідження, було розглянуто під час аналізу правових засад формування та реалізації такої політики (підрозділ 1.3), зупинимо увагу лише на ключових питаннях, які мають значення при виокремленні конкретних шляхів її удосконалення.

Для реалізації вищевказаної Конвенції та низки інших міжнародних договорів держава має створювати не лише відповідну нормативно-правову базу, але й механізми реалізації правових норм. На сьогоднішні таким нормативно-правовим актом, який закріплює механізми втілення положень Конвенції в реальність на території України є Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.04.2021р. № 285-р, про який неодноразово згадувалося у нашій монографії.

Названий План визначає такі складові, як: 1) завдання, які потребують вирішення та розв'язання; 2) перелік заходів, які мають здійснюватися для реалізації окремо взятого завдання; 3) індикатор досягнення; 4) строк виконання конкретного завдання; 5) суб'єкти, які відповідальні за його виконання. Разом із цим диференціація завдань у цьому Плані здійснюється з урахуванням норм Конвенції та поділяється на великі блоки, що у цілому відповідають назвам статей цієї Конвенції – як приклад, рівність і недискримінація (ст. 5), жінки з інвалідністю (ст. 6), діти з інвалідністю (ст. 7), просвітньо-виховна робота (ст. 8), доступність (ст. 9) і ін.

Провівши аналіз положень зазначеного Плану, можна дійти висновку, що він характеризується певними недоліками, серед яких:

1. Відсутність довгострокової перспективи стратегічного характеру. Нагадаємо, що попереднім документом, який визначав механізм реалізації положень Конвенції, була Державна цільова програма «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 706. У свою чергу, державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави,

окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [118]. Наразі ж, замість державної цільової програми, діє План дій, який є адміністративно-правовим інструментом.

При цьому також доцільно звернути увагу на те, що попередньо існуюча державна цільова програма була затверджена постановою Кабінету Міністрів України, а нині діючий План дій – розпорядженням Кабінету Міністрів України. Своєю чергою, постановою уряду вважається нормативно-правовий акт, прийнятий вищим органом виконавчої влади з метою вирішення важливих завдань, дія якого поширюється на всю територію країни, а розпорядженням – управлінський акт індивідуального організаційного характеру, який приймається з метою оперативного та іншого поточного вирішення існуючих проблем і задач. Означене лише підтверджує тезу про те, що чинний План дій є лише інструментом реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

2. Наявність формулювань загального характеру, без чіткої конкретизації. Наприклад, «забезпечення впровадження ефективних програм зайнятості для осіб з інвалідністю», «вивчення питання щодо...», «усунення перешкод для маломобільних груп населення, у тому числі для осіб з інвалідністю» та інші. Вважаємо, що найменування конкретних заходів, які спрямовані на вирішення поставлених в Плані дій завдань мають бути логічними, конкретно сформульованими та чітко визначеними.

3. Значна кількість відповідальних за виконання одного заходу органів та організацій. Реалізація окремих завдань може передбачати до семи відповідальних виконавців. На нашу думку, така чисельність значно знижує рівень ефективності реалізації відповідних завдань загалом та окремих заходів зокрема. При цьому ускладнюється також і процес здійснення контролю. Звичайно, деякі завдання є досить об'ємними та масштабними, а тому потребують залучення великої кількості суб'єктів, які б сприяли належному його вирішенню.

Ще одне доволі дискусійне питання пов'язано із наявністю у колонці «відповідальні виконавці» категорії суб'єктів, які включені туди «за згодою». Як приклад, у «розробленні заходів щодо заохочення і підтримки працевлаштування та зайнятості на ринку праці осіб з інвалідністю, зокрема з інтелектуальними та психічними порушеннями» [124]. Фонд соціального захисту інвалідів, Державний центр зайнятості, громадські об'єднання осіб з інвалідністю й об'єднання роботодавців можуть бути відповідальними виконавцями, поряд із Міністерством соціальної політики України та Міністерством економіки України лише за їх згодою. Тобто такі суб'єкти самостійно можуть вирішувати, чи

брати участь у цьому заході чи ні, відповідно й нести за його реалізацію відповідальність чи ні. Таке формулювання значно розмиває кордони між поняттями «право» та «обов'язок».

За таких обставин пропонуємо визначати лише одного суб'єкта відповідальним виконавцем, ним може бути профільне міністерство, до повноважень якого віднесено забезпечення формування та реалізації відповідної державної політики. Всі ж інші суб'єкти можуть називатися учасниками реалізації відповідних завдань та заходів.

4. Відсутність прямо визначених відповідальних виконавців окремих заходів. В аналізованому Плані дій існує низка завдань та заходів, у яких в категорії «відповідальні виконавці» не визначено перелік конкретних органів (органу), до повноважень яких віднесено реалізацію відповідних завдань та заходів. Зокрема, відповідальними виконавцями забезпечення розроблення суб'єктами підвищення кваліфікації програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників установ та закладів соціального захисту, освіти, охорони здоров'я з питань вивчення положень Конвенції про права осіб з інвалідністю, національного законодавства щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю із залученням громадських об'єднань осіб з інвалідністю [124] є центральні органи виконавчої влади. Таке формулювання є досить розмитим, адже згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, до яких віднесено служби, агентства, інспекції, комісії та бюро [157]. Тобто використана категорія не відображає відповідальних осіб, а, відтак потребує уточнення.

5. Визначення індикатора досягнення. Вказаний критерій є динамічною складовою, яка може змінюватися кожного року, а то й частіше, у зв'язку з чим визначати її в межах Плану дій, прийнятого більш, ніж на один рік, не доцільно.

Таким чином, при розробці та прийнятті наступного нормативно-правового акта, яким буде визначено механізм реалізації положень Конвенції про права осіб з інвалідністю, варто врахувати зазначені недоліки. Разом із цим пропонуємо такі шляхи їх усунення, зокрема: 1) прийняти не акт управлінського характеру, а комплексну стратегію нормативно-правового спрямування; 2) затвердити таку стратегію не у формі розпорядження, а постановою Кабінету Міністрів України; 3) сформулювати конкретні заходи, які мають бути реалізовані у межах завдань; 4) визначити учасників реалізації таких заходів; 5) передбачити лише одного відповідального суб'єкта у межах одного заходу; 6) чітко закріпити назви учасників та відповідальних суб'єктів; 7) вилучити структурний елемент «індикатор досягнення».

Отже, трансформація загального планування у стратегічне планування у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є одним із ключових напрямів удосконалення відповідної державної політики.

З цього приводу доволі влучно зазначає Д. Тихомиров, який наголошує, що розроблення документів планування формування, реалізації та забезпечення державної політики (стратегій, доктрин, концепцій, програм, планів та інших) здійснюється через аналіз, моделювання, формування бачення та визначення пріоритетів, цільових індикаторів, цілей, завдань, суб'єктів їх виконання, шляхів досягнення та ресурсного забезпечення. Ці документи розробляються на:

- довгостроковий період (понад п'ять років) – загальнонаціональні стратегії, доктрини та концепції;
- середньостроковий період (від трьох до п'яти років) – галузеві та інші стратегії; плани законодавчої діяльності Верховної Ради України та програми дій Кабінету Міністрів України, державні, регіональні та місцеві цільові програми;
- короткостроковий період (до трьох років) – державний та місцевий бюджети, плани діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств та установ [177, с. 345-346].

Окрім того, згідно з поглядами науковця планування може бути: стратегічним – спрямованим на вирішення довгострокових завдань; тактичним – спрямованим на вирішення середньо-, короткострокових завдань; оперативним – спрямованим на вирішення завдань у межах року [177, с. 346].

С. Шульц визначає, що в Україні необхідно запровадити системне стратегічне планування, сутність якого полягає у розробці стратегій розвитку систем різного ієрархічного рівня. Методику стратегічного планування необхідно обирати та розробляти на основі прагматичного відбору елементів різних концепцій і методик та їх синтезу з метою забезпечення необхідної гнучкості, відносної свободи дій у виборі механізму й інструментів реалізації стратегії у специфічних соціально-економічних умовах життєдіяльності населення. Наступним кроком процесу стратегічного планування розвитку регіонів є визначення можливих шляхів, інструментів впровадження розробленого плану та створення найліпших умов для її реалізації [91, с. 32].

Необхідність запровадження розробки та прийняття стратегій підкреслюють і на міжнародно-правовій арені. Як зазначено у Доповіді Спеціального доповідача Ради з прав людини з питання про права осіб з інвалідністю Каталіни Девандас-Агілар: «особи з інвалідністю більше за інших страждають від нерівності у контексті моральних аспектів, що має серйозні наслідки для окремих людей, сімей, громад та суспільства

загалом. Для подолання цієї нерівності держави повинні забезпечити облік потреб осіб з інвалідністю у своїх національних стратегіях та програмах та заохочувати активну участь представницьких організацій осіб з інвалідністю у розробці, здійсненні й оцінці цих стратегій і програм. З цією метою необхідно прийняти стратегії розвитку з урахуванням інтересів осіб з інвалідністю, які забезпечують недискримінацію, доступність і міри підтримки для вищевказаної категорії осіб» [268].

Вважаємо, що будь-яка державна політика, у тому числі й щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, повинна своїми стратегічними документами нормативно-правового характеру закріпити засади системності, комплексності та багатовекторності. Забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю не має здійснюватися відокремлено, а разом із забезпечення прав і свобод людини і громадянина загалом. При цьому мають бути розроблені профільні програми довгострокового стратегічного планування, безпосередньо пов'язані із утвердженням, охороною та захистом прав і свобод осіб з інвалідністю. Кожний вектор державної політики повинен передбачати свою власну перспективу розвитку, систему суб'єктів його реалізації й обсяг відповідних адміністративно-правових інструментів. Все це у сукупності забезпечуватиме логічний, поступовий та активний прогрес з урахуванням всіх чинників, які його прискорюють або сповільнюють. Ще раз підкреслимо, що означене має закріплюватися нормами права та знаходити своє зовнішнє вираження у законодавчих актах, прийнятих уповноваженими суб'єктами.

Беручи за основу сферу забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, державна політика має бути багатокомпонентною та, перш за все, передбачати наявність єдиного комплексного нормативно-правового акта стратегічного характеру, який би належним чином закріплював мету, завдання, обґрунтовував би наявну проблематику та чітко закріплював питання й задачі, які потребують вирішення та розв'язання, а також визначав напрями (поетапні стратегічні кроки), в межах яких виокремлював конкретні цілі, завдання та шляхи їх досягнення, а також очікувані результати в межах певного (поточного, стратегічного) періоду. Вважаємо, що таким нормативно-правовим актом має стати Національна стратегія розвитку забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб з інвалідністю в Україні, схвалена Постановою Кабінету Міністрів України.

Таким чином, стратегічний розвиток є невід'ємним напрямом удосконалення державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Одним із найфундаментальніших напрямів удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики щодо

забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю виступає розвиток адміністративного законодавства, зокрема розробка й прийняття нормативно-правових документів, які закріплюють процедури підтримки осіб з інвалідністю.

Так, при розробці державних стратегій та програм, в яких закріплено засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, держава в особі уповноважених нормотворчих органів повинна враховувати те, що серед осіб з інвалідністю є найбільш маргіналізовані групи. Зокрема, це жінки, молодь, люди похилого віку, представники корінних народів, етнічних меншин, ВІЛ/СНІД-інфіковані, особи з психосоціальними розладами та розумовою інвалідністю, які страждають на аутизм, а також сліпі, глухі та сліпоглухі особи з інвалідністю [268, с. 12-13]. Зазначені категорії осіб потребують особливої процедури допомоги, що в міжнародно-правових джерела отримала назву як підтримка.

У міжнародних документах акцентується увага на різниці між обов'язком держави надавати особі з інвалідністю можливості отримання підтримки та обов'язку забезпечувати безбар'єрність.

Якщо забезпечення безбар'єрності – це обов'язок, що безпосередньо пов'язаний із забезпеченням доступу до об'єктів фізичного середовища, транспорту, інформаційно-комунікаційних засобів тощо, тобто формування для осіб з інвалідністю відкритого суспільства, то надання підтримки – це обов'язок, пов'язаний з окремою особою. Завдання підтримки полягає не в тому, щоб змінити оточення, а в тому, щоб допомогти окремій особі з інвалідністю самостійно виконувати різноманітні види діяльності від комунікації до мобільності [269, с. 10-11].

Процес надання підтримки особам з інвалідністю охоплює широке коло офіційних та неофіційних заходів, включаючи послуги помічників та посередників, засоби для пересування й асистивні пристрої та технології. До заходів надання підтримки особам з інвалідністю також варто відносити: персональну допомогу; допомогу у прийнятті рішень; комунікаційну підтримку, зокрема, у формі послуг сурдоперекладачів, а також альтернативних та посилюючих способів спілкування; допомогу у пересуванні, зокрема у вигляді асистивних технологій чи службових тварин; послуги, пов'язані з умовами життя та спрямовані на забезпечення житлом та надання допомоги у веденні домашнього господарства; громадське обслуговування [269, с. 5-6]. Наприклад, у Республіці Казахстан осучаснені законодавчі акти регламентують право сліпих та сліпоглухих осіб з інвалідністю на отримання персональної підтримки, мова про яку йшла вище.

Разом із цим особам з інвалідністю може знадобитися базова допомога під час реалізації їх прав та свобод, як приклад, під час

отримання певних послуг медичного, правового або освітнього характеру.

За таких обставин пропонуємо нормативно закріпити процедури надання відповідної підтримки особам з інвалідністю. Враховуючи те, що профільним спеціалізованим органом, до повноважень якого віднесено забезпечення формування та реалізацію державної політики у цій сфері, виступає Міністерство соціальної політики України, саме воно має розробити та прийняти відповідний нормативно-правовий акт. У свою чергу, вважаємо, що таким нормативно-правовим актом може стати Наказ Міністерства соціальної політики України «Про реалізацію заходів щодо здійснення підтримки осіб з інвалідністю». Означений підзаконний акт повинен бути нормативним документом розпорядчого характеру і закріплювати загальні засади та процедури надання такої підтримки, а саме – понятійно-категоріальний апарат, правову основу, принципи, мету та завдання, суб'єктів, до повноважень яких має бути віднесено надання такої підтримки, суб'єктів, які здійснюватимуть контроль за реалізацією права осіб з інвалідністю на отримання такої підтримки, підстави та умови, за яких така підтримка має надаватися в обов'язковому порядку, процедури її оформлення та отримання.

Наступний вектор розвитку механізмів формування та реалізації державної політики стосовно забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю нерозривно пов'язаний із попереднім та передбачає удосконалення процедур застосування адміністративно-правових інструментів, які використовуються при реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, насамперед мова йде про укладення адміністративних договорів. Теоретичні аспекти означеного адміністративно-правового інструменту були визначені у підрозділі 2.3, тому зупинимо увагу лише на проблемних питаннях, які потребують вирішення.

Так, ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV закріплено, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, а також створювати спільні органи та організації [142]. Тобто місцеві державні адміністрації мають право укладати адміністративні договори з органами місцевого самоврядування. При цьому з аналізу цієї статті видно, що під категорією «органи місцевого самоврядування» маються на увазі відповідні місцеві ради (сільські, селищні і міські ради).

У свою чергу нагадаємо, що стосовно органів публічної влади діє принцип «дозволено все, що прямо передбачено чинним законодавством». За таких обставин законодавчо регламентовано право укладення договорів (у тому числі й адміністративних) місцевими державними адміністраціями лише із вищенаведеними суб'єктами. Така

позиція значно звужує можливості процесу забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, адже не передбачає право укладення таких договорів, як приклад, із підприємствами, установами та організаціями, які відповідно й займаються питаннями забезпечення прав і свобод вищевказаної категорії. Те саме стосується і відносин, які виникають між місцевим рівнем виконавчої влади та громадськими об'єднаннями.

Одним із важливих аспектів взаємодії суб'єктів публічного адміністрування виступає делегування повноважень, яке, згідно з легітимним визначенням адміністративного договору, регламентованого ч. 16 п. 1 ст. 4 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV та наведеного у попередньому розділі, може укладати у формі такого договору. Про доцільність використання адміністративних договорів наголошує Г. Бублик. Зокрема, науковець вказує, що, враховуючи соціальну спрямованість і добровільний характер природи делегованих повноважень, безпосередньо процес делегування повноважень повинен супроводжуватись підписанням адміністративного договору [19, с. 10].

Але, як показує практика правозастосовної діяльності, у більшості випадків відносини щодо делегування повноважень (у тому числі й повноважень у досліджуваній сфері) від місцевого рівня органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування оформлюється у формі рішення. Як приклад, Рішення Хмельницької обласної ради «Про делегування окремих повноважень Хмельницької обласної ради Хмельницькій обласній державній адміністрації» від 14.06.2018 р. № 36-19/2018. З цього випливає, що ч. 5 ст. 35 зазначеного вище Закону є малоефективною та, по суті, декларативною.

У свою чергу, Ю. Кіцул підкреслює, що місцеві органи публічної адміністрації могли б використовувати такий правовий інструмент, як адміністративний договір, для координації своєї діяльності з іншими місцевими органами, наприклад, правоохоронними [56, с. 88-89].

При цьому ст. 36 «Відносини місцевих державних адміністрацій з підприємствами, установами та організаціями», ст. 37 «Відносини місцевих державних адміністрацій з об'єднаннями громадян» вказаного Закону не закріплюють можливість укладення таких договорів, що негативно впливає на механізм забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю на території України.

З урахуванням викладеного, а також з метою удосконалення застосування адміністративних договорів пропонуємо ст. 36 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV доповнити частиною 7 з таким змістом:

«Для реалізації державної політики місцеві державні адміністрації мають право укладати договори з підприємствами, установами та організаціями».

У свою чергу, ст. 37 цього ж Закону доповнити частиною 4, яку викласти у такій редакції:

«Для реалізації державної політики місцеві державні адміністрації мають право з окремих питань укладати договори з об'єднаннями громадян».

Такі пропозиції законодавчих змін у повній мірі відповідають потенційним сторонам адміністративного договору, які законодавчо визначені Кодексом адміністративного судочинства України. З урахуванням викладеного вважаємо, що сфера застосування такого адміністративно-правового інструменту, як адміністративний договір, має бути розширена. При цьому означене стосується не лише механізмів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а й широкого спектру діяльності суб'єктів владних повноважень. Означений напрям удосконалення є особливо актуальним у період воєнних дій та дії воєнного стану на території України.

Наступним напрямом удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики є створення додаткових гарантій забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в умовах COVID-19.

Криза, пов'язана з COVID-19, посилила вже існуючі інституційні, психологічні та середовищні перешкоди, з якими стикаються особи з інвалідністю при реалізації своїх прав. Зокрема, під час пандемії особи з інвалідністю зіткнулися з додатковими перешкодами у доступі до послуг у сфері охорони здоров'я, послуг з адаптації та реабілітації, освіти, соціального захисту, праці та зайнятості. Криза, пов'язана з COVID-19, лише підтвердила великий розрив між соціальними послугами, які надає держава та реальними потребами осіб з інвалідністю, а карантин ще більше посилив ізоляцію осіб з інвалідністю в Україні [270, с. 23].

Аналіз тематичної доповіді Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [270], аналітичної записки: вжиття заходів реагування на COVID-19 з урахуванням потреб інвалідів [271] та інформаційної записки: вплив пандемії COVID-19 на людей з інвалідністю в Україні Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні [272] демонструють негативні тенденції у можливостях належної реалізації особами з інвалідністю своїх прав та свобод. Так, COVID-19 вкрай негативно вплинув на сфери працевлаштування та соціальний захист, на освіту, на можливість отримання послуг щодо соціальної допомоги та підтримки. Окрім того, у період пандемії збільшилася кількість дискримінаційних проявів за ознакою інвалідності, а також кількість насильницьких дій щодо осіб з інвалідністю.

За таких обставин вбачається за доцільне вжиття невідкладних заходів, спрямованих на належну реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. До таких заходів треба віднести:

– у соціальній сфері: розширення сфери дії програм соціального захисту осіб з інвалідністю на території України загалом та певного регіону зокрема; забезпечення безперервності надання соціальних послуг; автоматичне продовження (пролонгація) передбачених для осіб з інвалідністю пільг, термін дії яких спливає; адаптація механізмів надання допомоги особам з інвалідністю та їх сім'ям; вжиття заходів щодо гігієни праці та техніки безпеки з урахуванням потреб осіб з інвалідністю; надання фінансової допомоги роботодавцям осіб з інвалідністю для придбання обладнання, необхідного для роботи таких осіб удома; розробка та запровадження програм фінансової допомоги особам, які були змушені припинити працювати задля догляду за особою з інвалідністю (у разі, якщо їм не передбачена допомога по безробіттю або хворобі);

– у медичній сфері: забезпечення доступу до медико-санітарної інформації (у тому числі й про COVID-19), викладеної у зрозумілій та доступній для осіб з інвалідністю формі (сурдопереклад, субтитри та інші пристосовані форми); створення умов для дослідження впливу COVID-19 на здоров'я осіб з інвалідністю; удосконалення інструкцій, які закріплюють план дій на випадок підозри захворювання на COVID-19 у особи з інвалідністю; забезпечення безперервного постачання лікарських засобів для осіб з інвалідністю та доступ до них; першочергове забезпечення засобами індивідуального захисту тих категорій осіб, які потрапляють у групу ризику (до яких віднесено й осіб з інвалідністю); забезпечення проведення підготовки працівників медичних закладів щодо підвищення ефективності використання засобів індивідуального захисту під час роботи з особами з інвалідністю; забезпечення у разі розподілу дефіцитних медичних ресурсів та лікарських препаратів дотримання принципу недискримінації (у тому числі й за ознакою інвалідності); врахування потреб та особливостей осіб з інвалідністю під час їх лікування, зокрема під час надання психіатричної допомоги;

– у сфері освіти: забезпечення доступу до дистанційного навчання і програмного забезпечення, яке має бути адаптоване до потреб осіб з інвалідністю; забезпечення інклюзивного спрямування програм продовження навчання; розробка доступних та адаптованих навчальних матеріалів для здобувачів освіти, які є особами з інвалідністю, у тому числі аудіовізуальних матеріалів для можливості їх поширення різними каналами (онлайн, через телевізійні програми тощо).

Разом із цим запровадження вищенаведених заходів потребує належного нормативно-правового закріплення. Звичайно, враховуючи складну політико-економічну ситуацію країни, що пов'язана із активними воєнними діями та повномасштабною збройною агресією Російської Федерації відносно України, наразі можливе призупинення другорядних процесів нормотворчого та правозастосовного характеру.

Однак, забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, як і людини і громадянина загалом, належить до пріоритетних напрямів держави, що прямо визначено конституційно-правовими положеннями.

Також зазначимо, що протягом 2021 року у сфері забезпечення, охорони і захисту прав і свобод осіб з інвалідністю було виконано низку кроків, визначених Планом пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України 24.03.2021 р. № 276-р [121], зокрема: по-перше, прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року» від 07.04.2021 р. № 285-р; по-друге, прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 р. № 321» від 14.04.2021 р. № 362, якою передбачено перехід на монетизацію забезпечення осіб з інвалідністю технічними та іншими засобами реабілітації; по-третє, видано Наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку моніторингу забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, огляду технічних та інших засобів реабілітації та оцінки якості надання послуг особі з інвалідністю, дитині з інвалідністю, іншій особі» від 30.12.2020 р. № 873.

Проте наявність досконалих правових норм, закріплених міжнародними та національними нормативно-правовими актами є недостатньою умовою для якісного, ефективного та дієвого забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. Такі норми мають носити реальний, а не декларативний характер. Тобто обов'язковою умовою також є розробка механізмів практичного втілення законодавчо визначених положень.

На жаль, на сьогодні і досі існують проблеми правореалізаційного характеру у сфері забезпечення прав і свобод вищевказаної категорії осіб. Зокрема щодо доступності об'єктів фізичного оточення: відсутність пандусів і тактильних табличок з назвою та графіком роботи закладів на вході до будівель, необлаштованість сходів пандусами всередині приміщень, відсутність ліфтів або інших підйомних механізмів, неадаптованість санітарно-гігієнічних приміщень для потреб осіб з інвалідністю [189, с. 32].

Щодо працевлаштування: негативні стереотипи у суспільстві по відношенню до людей з інвалідністю, відсутність консультативних послуг щодо створення спеціальних умов та пристосування робочих процесів для такої людини, відсутність послуг супроводу особи з інвалідністю та спеціалістів, які можуть проводити навчання на робочому місці [90, с. 21]; дискримінація осіб з інвалідністю на ринку праці; пропоновані послуги у сфері професійної орієнтації та професійної реабілітації для осіб з інвалідністю не відповідають вимогам

ринку праці; допомога, що пропонується особам з інвалідністю характеризується певною сегрегованістю (домінуванням закриття нормативу робочих місць над просуванням професійних здібностей потенційного робітника-особи з інвалідністю); особам з інвалідністю-підприємцям не надається допомога на забезпечення розумного пристосування; квотування робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю вступає в суперечність із конкурсною системою зайняття вакантних посад у публічному секторі; стимулювання приватного сектору здійснюється лише за рахунок зобов'язального нормативу кількості робочих місць, невиконання якого має наслідком сплату приватним сектором адміністративно-господарських санкцій; є вкрай складним механізм отримання допомоги на забезпечення розумного пристосування, що призводить до відмови приватного сектору претендувати на відповідні дотації [17, с. 9-11].

Щодо доступу до судочинства: відсутність фізичного доступу до місць здійснення правосуддя; відсутність доступного транспортного сполучення до інфраструктури правосуддя; перешкоди у доступі до юридичної допомоги та представництва; відсутність інформації у доступних формах; негативне ставлення, що ставить під сумнів можливість участі людей з інвалідністю у всіх етапах здійснення правосуддя; відсутність навчання спеціалістів, які працюють у сфері правосуддя [273, с. 6-7].

Зазначені, а також низка інших існуючих на сьогодні проблем зумовлені, як визначає Л. Якушенко, низьким рівнем культури сприйняття осіб з інвалідністю; обмеженістю сфери надання послуг, у тому числі й адміністративних; недостатнім фінансуванням; несформованістю та низькою якістю інформаційної та комунікаційної сфер; недостатнім розумінням та усвідомленням проблем маломобільних верств населення, у тому числі й осіб з інвалідністю; слабкою розвиненістю та низькою дієвістю консультативних послуг і механізмів включення в суспільне життя [190, с. 4-5]. Як наслідок, спостерігається суттєва відмінність між задекларованим способом життя та повсякденням конкретної особи з інвалідністю.

Таким чином, не дивлячись на ті заходи, які вже були запроваджені на території України, наявні механізми формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю потребують подальшого удосконалення. На нашу думку, запропоновані шляхи вирішення існуючих проблем здатні значною мірою підвищити якість життя особи з інвалідністю та розширити можливості реалізації нею своїх прав, свобод та законних інтересів.

ВИСНОВКИ



У монографії, на основі існуючих наукових розробок і чинної вітчизняної, зарубіжної нормативно-правової бази, а також міжнародних договорів здійснено комплексний аналіз державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю загалом та адміністративно-правового механізму її формування та реалізації зокрема. За результатами монографічного дослідження сформовано низку положень, висновків, пропозицій і рекомендацій, зокрема:

1. Визначено дуальну природу державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. З одного боку, це векторна та системна субполітика, що відображає ідеологічну та концептуальну спрямованість держави, характеризує її тактично- стратегічний курс на ефективне гарантування та повноцінну реалізацію прав і свобод осіб з інвалідністю, задоволення їх потреб нарівні з іншими громадянами, створення безбар'єрного середовища, забезпечення комплексної соціальної інклюзії, належний соціальний і правовий захист та інше; а з іншого – системна, впорядкована, цілеорієнтована діяльність спеціальних суб'єктів публічної влади тактичного і стратегічного характеру, детермінована метою, цілями та завданнями щодо ефективного утвердження, гарантування, реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, що спирається на відповідний адміністративно-правовий інструментарій та втілюється у профільних програмних документах і соціальній практиці. З'ясовано атрибути зазначеної політики та запропоновано диференціювати їх на універсальні, спеціальні й автентичні.

Обґрунтовано, що адміністративно-правове регулювання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це здійснюваний усією системою адміністративно-правових інструментів цілеспрямований, нормативно-організаційний, управлінський вплив

спеціальних суб'єктів публічного управління на державну політику у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю з метою її формування та реалізації.

2. Вказано, що мета є основоположним елементом будь-якої діяльності, що окреслює та завчасно визначає сутнісно-змістовний компонент механізму її здійснення, виконує спрямовуючу функцію й зумовлює вибір оптимального інструментарію відносно бажаного в майбутньому результату. Запропоновано виокремлювати загальну, стратегічну та функціональну мету державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

З'ясовано, що напрями державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю ґрунтуються на зовнішньополітичних і внутрішньодержавних чинниках, тобто визначаються на основі як міжнародних документів, світової практики і стандартів, так і з врахуванням вітчизняних обставин. Доведено доцільність систематизації відповідних напрямів у п'ять груп: 1) напрями на основі забезпечення прав; 2) напрями на основі забезпечення свобод; 3) напрями щодо окремих категорій осіб з інвалідністю (діти, жінки, особи похилого віку, особи з інвалідністю внаслідок війни й інші); 4) напрями комплексні; 5) напрями, зумовлені актуальними викликами.

Запропоновано завдання державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю за характером поділяти на:

1) інформаційні; 2) нормативно-правові; 3) правозахисні; 4) правореалізаційні; 5) сервісні; 6) фінансово-економічні.

Сформульовано поняття принципів державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, якими виступають закріплені у правовій формі базові, керівні ідеї, основоположні правила, норми та стандарти, що розкривають її сутність, визначають засади її формування та реалізації задля гарантування повноцінного здійснення відповідними особами своїх прав і свобод, а також їх утвердження, охорони та захисту. Запропоновано вказані принципи поділяти на універсальні (загальні) та галузеві (спеціальні). Останні, у свою чергу, поділяються на ординарні й іманентні.

3. З'ясовано, що правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю представлені сукупністю політико-правових норм, які містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили, у тому числі міжнародних договірних і профільних програмних документах.

Враховуючи значну кількість розглянутих і наведених у монографії нормативно-правових актів, запропоновано закладені в них правові засади класифікувати залежно від юридичної сили акта, в якому вони містяться. Зокрема, правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю варто

диференціювати на: 1) конституційно-правові; 2) міжнародно-правові; 3) законодавчі (стратегічні, ординарні); 4) підзаконні (загальні, спеціальні, програмні).

4. Запропоновано авторське бачення категорії «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю», що виступає комплексною системою правових інструментів, спеціальних правових процесів та адміністративних процедур, визначених адміністративно-правовими нормами, за допомогою яких суб'єктами владних повноважень (насамперед, органами публічного адміністрування) здійснюється цілеспрямована, злагоджена, впорядкована, цілісна та планова діяльність щодо втілення державної політики, спрямованої на належне гарантування, реалізацію та захист прав і свобод осіб з інвалідністю. Виокремлено характерні ознаки такого механізму.

Сформовано структуру адміністративно-правового механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, яка складається з наступних елементів: 1) норми права та їх зовнішнє вираження (тобто, нормативно-правові акти); 2) принципи адміністративного права та принципи реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю; 3) акти реалізації норм права; 4) адміністративно-правові відносини, які виникають у процесі реалізації цієї політики; 5) суб'єкти реалізації вказаної субполітики; 6) форми та методи реалізації такої політики; 7) правова свідомість (як посадових осіб уповноважених органів публічної влади, так і інших осіб, які тим або іншим чином пов'язані з втіленням в життя цієї державної політики).

З'ясовано проблеми, які притаманні сучасному адміністративно-правовому механізму реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, які потребують вирішення як у науковій, так і в нормативно-правовій площині, а саме: відсутність у науці адміністративного права уніфікованого та комплексного бачення сутнісно-змістовної складової вказаного адміністративно-правового механізму; відсутність його чіткої нормативно-правової регламентації заходів реалізації відповідної державної політики, уповноважених суб'єктів, строки та порядок виконання, а також низку інших організаційно-правових аспектів.

5. Зазначено, що дослідження конкретного окремо взятого суб'єкта реалізації державної політики доцільно проводити крізь призму його адміністративно-правового статусу з визначенням всіх основних структурних елементів. Визначено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю – це правове становище конкретного органу публічної влади, що визначене нормами адміністративного права, до

компетенції якого віднесено реалізацію державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Аналіз адміністративно-правового статусу суб'єктів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю продемонстрував необхідність посилення прозорих та відкритих процедур діяльності окремих органів виконавчої влади, до повноважень яких віднесено реалізацію державної політики у досліджуваній сфері.

Запропоновано оригінальну класифікацію суб'єктів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, яких варто систематизувати за п'ятьма критеріями: за функціональною спрямованістю (первинні, вторинні); за сферою дії (загальні, спеціальні); за предметним змістом діяльності (масштабні, сингулярні); за територіальною приналежністю (загальнодержавні, регіональні); за часом дії (постійно діючі, тимчасові).

6. Здійснено аналіз адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, за результатами якого запропоновано власне бачення їх поняття.

Виокремлено особливості адміністративно-правових інструментів реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю. До них, зокрема, належать: 1) змістовна комплексність; 2) пряма залежність від сфери застосування конкретного адміністративно-правового інструменту та обсягу повноважень компетентного суб'єкта; 3) можливість застосування лише суб'єктами, до повноважень яких віднесено здійснення певного виду діяльності, пов'язаної із відповідним адміністративно-правовим інструментом; 4) відсутність чіткої законодавчої регламентації конкретних інструментів, якими можуть користуватися компетентні суб'єкти; 5) наявність конкретної мети, яка й виступає передумовою застосування відповідних інструментів – забезпечення прав та свобод осіб з інвалідністю; 6) детермінують певні юридичні наслідки (однак в окремих випадках можуть не мати спрямованості на їх виникнення).

Виокремлено та розглянуто конкретні адміністративно-правові інструменти реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а саме: нормативно-правовий акт, індивідуальний (адміністративний) акт, адміністративний договір, інші юридично значущі адміністративні дії, акти-плани, фактичні дії та контроль.

7. На основі аналізу зарубіжного досвіду формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю запропоновано:

1) зважаючи на приклади Основних Законів Грецької Республіки, Грузії, Китайської Народної Республіки, Республіки Фінляндія, з метою

закладення належних правових законодавчих засад формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, внести зміни до ст. 24 Конституції України;

2) за прикладом спеціальних законодавчих актів Грецької Республіки, Грузії, Литовської Республіки, Республіки Казахстан, Республіки Корея з метою гарантування системності, прогнозованості та сталості державної політики щодо осіб з інвалідністю, сприяння її транспарентності, доповнити ст. 9 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» новою ч. 3 та Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України, новим підпунктом 3б-1 пункту 4;

3) враховуючи механізми формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю Китайської Народної Республіки, Королівства Данія, Литовської Республіки, Королівства Іспанія, Республік Казахстан, Корея, Польща, Фінляндія, переглянути правовий статус Ради у справах осіб з інвалідністю Кабінету Міністрів України, а також розглянути можливість запровадження координаційних суб'єктів на рівні територіальних громад (за аналогією відповідних муніципальних рад указаних країн);

4) із метою забезпечення стабільної та відповідальної державної політики у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, сприяння її визначеності, закладення необхідних правових основ формування та реалізації, прийняти нову редакцію Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», яка концептуально має ґрунтуватись на прогресивних світових стандартах і комплексній моделі інвалідності, або розробити новий законодавчий акт, як приклад, Закон України «Про засади державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю». Належними прикладами у цьому контексті є спеціальні закони Грузії, Литовської Республіки, Республіки Болгарія, Республіки Корея;

5) на основі позитивного досвіду Держави Ізраїль, Литовської Республіки, Королівства Данія, Республіки Корея розробити спеціальний сигнально-оповіщувальний мобільний додаток невідкладного виклику служб порятунку, адаптований до потреб осіб з інвалідністю;

6) з метою якісного вдосконалення та концептуального оновлення механізму формування та реалізації державної політики щодо осіб з інвалідністю за пріоритетним напрямом забезпечення захисту й безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризик, перейняти та запровадити політику, аналогічну тій, що здійснюється у Державі Ізраїль.

8. Визначено, що формування та реалізація державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю мають здійснюватися з урахуванням низки соціальних, політико-правових,

економіко-фінансових, морально-етичних чинників та міжнародного співробітництва України.

Аргументовано, що удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю доцільно проводити за такими напрямками: трансформація загального планування у стратегічне планування у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю; розвиток адміністративного законодавства, зокрема розробка й прийняття нормативно-правових документів, які закріплюють процедури підтримки осіб з інвалідністю; удосконалення процедур застосування адміністративно-правових інструментів, які використовуються при реалізації відповідної державної політики; створення додаткових гарантій забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю в умовах COVID-19.

У рамках кожного із цих напрямів передбачено внесення змін до чинної нормативно-правової бази, а також здійснення низки інших заходів, спрямованих на підвищення ефективності механізмів формування та реалізації досліджуваної державної політики. Вказано, що запропоновані шляхи вирішення існуючих проблем спроможні значною мірою підвищити якість життя особи з інвалідністю та розширити можливості реалізації нею своїх прав, свобод і законних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ



1. Авакян Т.А. Нариси та дискусії щодо розуміння державної політики у сфері внутрішніх справ. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 1. С. 104-113.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та інші. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцька, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. – Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
4. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук., проф. І.П. Голосніченка. К., 2005. 232 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
6. Адміністративно-правове регулювання протидії насильству в сім'ї: монографія // Г.О. Горбова, В. В. Галуцька. К.: Інститут публічного права, 2016. 226 с.
7. Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец.12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 38 с.
8. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятия, классификация // *Советское государство и право*. 1987. № 6. С. 14-18.
9. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення / В.І. Андріяш. // *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_6

10. Багатомовний юридичний словник-довідник / І.О. Голубовська, В.М. «Київський університет», 2012. 543 с.
11. Бакуменко В.Д. Державне управління: Курс лекцій / В.Д. Бакуменко, Д.І. Дзвінчук, О.С. Поважний. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2011. 536 с.
12. Бевзенко В.М. Сутність та поняття адміністративно-правового регулювання / В.М. Бевзенко // *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 3. С. 162.
13. Беспалова О.І. Правові засади реалізації державної політики у правоохоронній сфері / О.І. Беспалова // *Право і Безпека*. 2012. № 3 (45). С. 87-92.
14. Беспалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.
15. Берназюк І.М. Визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики як напрям стратегічної правотворчості Верховної Ради України / *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 178-182.
16. Біла-Тюріна Ю. Правове регулювання послуг, що надаються національною поліцією України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. 246 с.
17. Богданов С., Мойса Б. Аналітична записка «Пропозиції до політики щодо працевлаштування осіб з інвалідністю». Лабораторія законодавчих ініціатив. 2017. 40 с.
18. Борискін С. Контроль органів публічної влади у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2021. 247. с.
19. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевим органам влади: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київський національний економічний університет. К., 2005. 21 с.
20. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 196-201.
21. Валевський О.Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: монографія. К.: НІСД, 2001. 242 с.
22. Васильєв О.С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння / О.С. Васильєв. // *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7
23. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: Юрид. думка, 2012. 1020 с.

24. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1736 с.
25. Віденська декларація та Програма дій. ООН; Декларація, Міжнародний документ від 25.06.1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_504#Text
26. Галуцько В.В., Курило І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь. С., 2015. 272 с.
27. Галуцько В.В. Адміністративне право України: підручник: у 2-х т. / Галуцько В.В., Олефір В.І., Короєд С.О. [та ін.]. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1. 396 с.
28. Глобенко І. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 4. С. 82-86.
29. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: Вища школа. Київ, 1991. 207 с.
30. Голубов А.Є. Мета діяльності органів дізнання та досудового слідства з розслідування кримінальних справ / А.Є. Голубов // *Юридична наука і практика*. 2011. № 1. С. 57-63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/njj_2011_1_9.
31. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: навч. посібник Національний авіаційний ун-т: НАУ. Київ, 2006. 100 с.
32. Горшенёв В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе: учебное пособие. Москва: Юрид. лит. 1972. 266 с.
33. Декларація Міжнародної організації праці про основоположні принципи і права у сфері праці та механізми її реалізації (1998 р.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ilo_principles.shtml
34. Декларація Міжнародної організації праці про соціальну справедливість в цілях справедливої глобалізації (2008 р.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/fair_globalization.pdf
35. Декларація про права розумово відсталих осіб. ООН; Декларація, Міжнародний документ від 20.12.1971р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_119#Text
36. Демиденко В.О. Утвердження та забезпечення конституційних прав і свобод людини й громадянина в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.02. Київ. 2002. 222 с.

37. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. 448 с.
38. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: СОМІ, 1999. 265 с.
39. Деякі питання організації роботи Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2020 р.№ 1005. *Офіційний вісник України*. 2020. № 89. Ст. 52.
40. Дослідження державних політик: методологія, процедури та європейські практики: монографія / авт. кол.: [Л.В. Гонюкова, В.М. Козаков, В.А. Ребкало та ін.]; за заг. ред. Л.В. Гонюкової, В.М. Козакова. Київ: НАДУ, 2018. 400 с.
41. Дракохруст Т.В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної міграційної політики України [Текст]: дис. ... д-ра юр. наук: спец.12.00.07. Тернопіль: ЗУНУ, 2021. 434 с.
42. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
43. Європейська соціальна хартія (переглянута). Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 03.05.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#top
44. Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу та Протокол до неї (ETS №14). Рада Європи; Конвенція, Протокол, Міжнародний документ від 11.12.1953 р.№ ETS N 14. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_649#top
45. Європейський кодекс соціального забезпечення. Рада Європи; Кодекс, Міжнародний документ, Класифікація від 16.04.1964 р. № ETS № 48. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329#Text
46. Європейська конвенція про соціальне забезпечення (ETS N 78) (укр/рос). Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 14.12.1972 р. № ETS № 78. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_581#Text
47. Європейська конвенція про здійснення прав дітей. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 25.01.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_135#Text
48. Єщук О.М. Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 276 с.
49. Желінський В.М. Адміністративно-правові засади реєстраційної діяльності Міністерства юстиції України: дис. ... канд. юрид. наук:

- спец.12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020. 234 с.
50. Загальна декларація прав людини (укр/рос) ООН; Декларація, Міжнародний документ від 10.12.1948.p. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
 51. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вузів / ред. М.В. Цвік. Х.: Право, 2009. 584 с.
 52. Загальна теорія права: Підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваїте, 2015. 392 с.
 53. Загородня Н. Адміністративно-правовий статус громадян України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2018. № 33. С. 75-77.
 54. Заключний звіт про результати виконання Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року». Міністерство соціальної політики України. 2021. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/20468.html>
 55. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти / Іванова О.Л. К.: Академія, 2003. 107 с.
 56. Кіцул Ю.С.Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія /Ю.С. Кіцул. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
 57. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р.№ 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст.446.
 58. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Вид.2, змін, і доп. 1С: Істина, 2012. 528 с.
 59. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія / А.Т. Комзюк; [за заг. ред. О.М. Бандурки]. Х.: Вид-во Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 345 с.
 60. Компас. Посібник з освіти з прав людини за участю молоді. Друге видання, переглянуте у 2020 році. Видавництво Ради Європи F- 67075 м. Страсбург (Редагування видання 2020 року українською мовою Видавництво «Право»). 490 с. URL: <https://rm.coe.int/compass-2020-ukr-yfdua/1680a23873>
 61. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (укр/рос) ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 18.12.1979.p. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text
 62. Конвенція про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів № 142 (укр/рос). Міжнародна

- організація праці; Конвенція, Міжнародний документ від 23.06.1975 р. № 142. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_057#Text
63. Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів №159 (укр/рос) Міжнародна організація праці; Конвенція, Міжнародний документ від 20.06.1983 р. № 159. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_065#Text
64. Конвенція про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника № 128 (укр/рос) Міжнародна організація праці; Конвенція, Міжнародний документ, Класифікація від 29.06.1967 р. № 128. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_326#Text
65. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ, Протокол від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#top
66. Конвенція про основні цілі та норми соціальної політики № 117. Міжнародна організація праці; Конвенція, Міжнародний документ від 22.06.1962 р. № 117. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_016#Text
67. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 10.12.1984 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085#top
68. Конвенція про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів) ООН; Конвенція від 13.12.2006.р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#n52
69. Конституція України. від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
70. Конституція України. Із змінами, внесеними. Законами України від 08.12.2004 р. № 2222-IV, від 01.02.2011 р. № 2952-VI.
71. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. 300 с.
72. Корнійченко А. Адміністративно-правовий механізм запобігання булінгу в Україні: дис. ... д-ра філософ. 081 Право. Кропивницький, 2021. 270 с.
73. Корнійченко О. Поняття та елементи адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. Наукові записки. Серія: Право. Випуск 7. 2019. С. 99-105.

74. Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження: дис. ... д-ра філософ. та д-ра наук: спец.12.00.01. Київ. 2017. 240 с.
75. Косиця О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні [Текст]: дис.. ... д-ра юрид. наук: спец.12.00.07. наук. консультант О.М. Резнік. Суми: СумДУ, 2019. 391 с.
76. Кошиков Д.О. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2021. 485 с.
77. Кравчук О. Адміністративно-правове регулювання управління державною власністю в Україні: дис.... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2014. 460 с.
78. Кривачук Л.Ф. Ефективність державного управління охороною дитинства: інноваційно-технологічні та кадрові чинники. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 30. С. 197-204.
79. Куліш А.М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування [Текст]: дис... д-ра юрид. наук: спец.12.00.07 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2009. 432 с.
80. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2003. 177 с.
81. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] / за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
82. Лазаренко М. В. Адміністративно-правове регулювання безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 235 с.
83. Лазур Я. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392-398.
84. Лекарь С. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки держави. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2012. № 3. С. 128-133.
85. Логунова М.М., Шахов В.А., Шевченко М.Ф. Концептуальні засади теорії політики. Київ: Вид-во УАДУ, 1999. 160 с.
86. Майданник О. Конституційне право України: навч. посіб. К.: Алерта, 2011. 380 с.
87. Малімон В.І. Соціальна і гуманітарна політика: навчальний посібник. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. 352 с.
88. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, допов. та переробл. К.: Атіка, 2003. 576 с.

89. Маркіна А. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2018. 219 с.
90. Масленнікова В. Нові підходи державної політики до забезпечення прав осіб з інвалідністю у сфері праці. *Україна: аспекти праці*. № 8. 2010. С. 20-25.
91. Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення: монографія / наук. ред. С. Л. Шульц; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2018. 205 с.
92. Миронюк Р.В. Адміністративно-правове регулювання надання приватних охоронних послуг: монограф. / Р.В. Миронюк. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ: Ліра ЛТД, 2016. 128 с.
93. Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих - мігрантів та членів їх сімей .URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_203#Text
94. Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень ООН; Конвенція, Міжнародний документ від 20.12.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text
95. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#top
96. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966.р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text
97. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН; Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966.р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#top
98. Міщенко К.С. Механізми державного управління соціальним захистом інвалідів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 25.00.02. Одеса. 2009. 239 с.
99. Муза О.В.Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні / О.В. Муза // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 32-36.
100. Небрат О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності Національної поліції / Небрат О.О., Яценко В.П. // *Supremația Dreptului = Верховенство Права: междунар. науч. журн.* 2017. № 5. С. 93-99.
101. Нижник О. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. *Підприємство, господарство і право*. № 2. 2016. С. 117-121.

102. Німко О. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2008. 174 с.
103. Онлайн-бібліотека. Тлумачний словник. URL: <https://goroh.pp.ua>
104. Онлайн-бібліотека: сайт «Горох» URL: <https://goroh.pp.ua>
105. Опацький Р.М. Ювенальна політика в Україні: адміністративно-правові засади формування та реалізації: монограф. / Р.М. Опацький; за наук. ред. д-ра юрид. наук, проф. Б.О. Логвиненка. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; 2020. 520 с.
106. Опацький Р.М. Адміністративно-правові засади формування та реалізації ювенальної політики в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: спец.12.00.07. 2021. Дніпро. 410 с.
107. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / [Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін.]; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Вид.2-ге, допов. та перероб. Харків: Право, 2021. 238 с.
108. Остапенко Л.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави: дис. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2021. 528 с.
109. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм / І. Петренко // *Віче*. 2011. № 10. С. 23-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_10_10
110. Перун Т.С. Адміністративно-правовий механізм забезпечення інформаційної безпеки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 268 с.
111. Пилипів Р. Новий погляд на класифікацію форм і методів адміністративної діяльності патрульної поліції за законодавством України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/2. С. 125-131.
112. Плиска В.В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.07. Ужгород, 2015. 210 с.
113. Плиска В.В. Поняття та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. Випуск 35. Ч. І. Том 2. 2015. С. 143-147.
114. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні: монографія / І.О. Кресіна та ін.; ред. І.О. Кресіна; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К.: [б.в.], 2006. 303 с.
115. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук:

- спец. 12.00.07. Академія митної служби України. Дніпропетровськ, 2007. 468 с.
116. Принципи щодо статусу національних установ, що займаються заохоченням та захистом прав людини. Додаток до резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993 р. № 48/134. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_315#Text
 117. Прієшкіна О.В. Забезпечення прав людини в Україні: стан та перспективи / О. В. Прієшкіна // *Наукові записки НаУКМА*. Юридичні науки. 2017. Т. 200. С. 109-114. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NaUKMAun_2017_200_23
 118. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст.352.
 119. Програма соціально-економічного розвитку Зеленопільської сільської ради на 2022 рік, затверджена рішенням XXII сесії VIII скликання Зеленопільської сільської ради від 23.12.2021 р. № 1047. URL: <https://zelenopidska-gromada.gov.ua/news/1641391626/>
 120. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. № 471.
 121. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України 24.03.2021 р. № 276-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2021-s240321>
 122. Про затвердження Порядку забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх утворення (крім м. Києва) рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2006 р. № 187.
 123. Про затвердження Порядку забезпечення осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, інших окремих категорій населення медичними виробами та іншими засобами: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 р. № 130.
 124. Про затвердження Національного плану дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.04.2021 р. № 285-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-pla-a285r395>
 125. Про затвердження Порядку взаємодії Міністерства соціальної політики України та Фонду соціального захисту осіб з інвалідністю із забезпечення осіб з інвалідністю: Наказ Міністерства соціальної політики України від 30.09.2020 р. № 671.

126. Про затвердження форм первинної облікової документації, що використовується в медико-соціальних експертних комісіях: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 30.07.2012 р. № 577.
127. Про затвердження Порядку оформлення, видачі, обліку та зберігання посвідчень для осіб, які одержують державну соціальну допомогу відповідно до Законів України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» та «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю»: Наказ Міністерства соціальної політики України від 11.01.2019 р. № 35.
128. Про затвердження форм індивідуальної програми реабілітації інваліда, дитини-інваліда та Порядку їх складання: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 08.10.2007 р. № 623.
129. Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права осіб з інвалідністю» на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.08.2012 р. № 706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2012-%D0%BF#top>
130. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 17.06.2015 р. № 423. *Офіційний вісник України*. 2015. № 51. Ст. 52.
131. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 5: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 21.02.2017 р. № 125. *Офіційний вісник України*. 2017. № 23. Ст. 31.
132. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#top>
133. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#top>
134. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>
135. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#top>
136. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#top>
137. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст.222.

138. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст.134.
139. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України; Концепція від 16.08.1999 р. № 1496.
140. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України; Концепція від 21.11.2002 р. № 228-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 3. Ст.12.
141. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст.540.
142. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст.190.
143. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
144. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#top>
145. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>
146. Про основні засади молодіжної політики: Закон України від 27.04.2021 р. № 1414-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#n222>
147. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України; Перелік від 29.08.2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 35. Ст.147. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-pla-a285r>
148. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України; Положення від 25.06.2019 р. № 436/2019. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 14. Ст. 366
149. Про призначення Т. Ломакіної Радником – уповноваженим Президента України з питань безбар'єрності: Указ Президента України від 15.06.2021 р. № 248/2021. Офіційний вісник Президента України. 2021. № 17. Ст. 45.
150. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06.10.2005 р. № 2961-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15#Text>

151. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України; Регламент від 10.02.2010 р. № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15. № 16-17. Ст.133.
152. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14.05.2021 р. «Про Стратегію людського розвитку»: Указ Президента України від 02.06.2021 р. № 225/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225/2021#Text>
153. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 34. Ст.1167.
154. Про схвалення Національної стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 р. № 366-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/366-2021-%D1%80#Text>
155. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст.99.
156. Про утворення Ради у справах осіб з інвалідністю: Постанова Кабінету Міністрів України; Склад колегіального органу, Положення, Перелік від 14.09.2016 р. № 628.
157. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
158. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reystri/>
159. Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993 р. «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів» ООН; Резолюція, Міжнародний документ від 20.12.1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_306#top
160. Роман В.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні: дис.. ... канд. юрид. наук: спец.12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ. 2018. 280 с.
161. Сенищ П.М. Правові інструменти регулювання розвитку банківської діяльності в Україні / П.М. Сенищ // *Бізнес Інформ*. 2014. № 3. С. 325-329.
162. Серeda В.В., Назар Ю.С., Костовська К.М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навчальний посібник / В. В. Серeda, Ю.С. Назар, К.М. Костовська. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
163. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. С.О. Бураковський. Х.: Консум, 2001. 656 с.

164. Скуратівський В.А., Палій О.М. Основи соціальної політики: Навчальний посібник. К.: МАУП, 2002. 200 с.
165. Соціальна і гуманітарна політика: підручник / [авт. кол.: В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, М.В. Кравченко та ін.]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського. К.: НАДУ, 2016. 792 с.
166. Словник іншомовних слів [Текст] / за ред. О. С. Мельничука. К.: Укр. рад. енцикл., 1974. 865. 279 с.
167. Словник української мови: [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970 – 1980. Т. 4: 1973. С.34.
168. Соболь Є.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: дис...докт. юрид. наук: спец.12.00.07. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2015. 546 с.
169. Соболь Є. Визначення поняття та переліку суб'єктів публічної адміністрації в контексті реалізації положень адміністративної реформи. Наукові записки. Серія: Право. 2018. Вип. 5. С. 49-55.
170. Створення безбар'єрного середовища та соціальна інклюзія: світовий досвід для України: аналіт. доп. / [Зубченко С.О., Каплан Ю. Б., Тищенко Ю. А.]. Київ: НІСД, 2020. 24 с.
171. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. К.: Атіка, 2008. 624 с.
172. Сукманова О.В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2018. № 33. С. 64-67.
173. Терещенко А. Адміністративно-правовий захист осіб з особливими потребами у вищих навчальних закладах: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2014. 219 с.
174. Терещук В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. Ч. 2. С. 89-94.
175. Терещук В. Правовий статус суб'єктів публічного адміністрування: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2020. 282 с.
176. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. 750 с.
177. Тихомиров Д. О. Теоретико-правові засади державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01. Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2021. 506 с.
178. Глумачний словник української мови [Текст] / А. О. Івченко. Х.: Фоліо, 2002. 540 с.

179. Угода про взаємне визнання пільг і гарантій для учасників та інвалідів Великої Вітчизняної війни, учасників бойових дій на території інших держав, сімей загиблих військовослужбовців від 15.04.1994р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 96. Ст. 64
180. Угода про взаємне визнання прав на пільговий проїзд для інвалідів та учасників Великої Вітчизняної війни, а також осіб, прирівняних до них від 12.03.1993 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 19. Ст. 293.
181. Філик Н.В. Державно-правові засади громадянського суспільства: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.12.00.01. Національна академія внутрішніх справ. Київ. 2004. 200 с.
182. Цілі сталого розвитку та Україна. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina>
183. Чанишева. Г. Соціальна політика: поняття, цілі та правове забезпечення. *Підприємництво, господарство і право*: загальноукраїнський науково-практичний господарсько-правовий журнал. 2020. № 11/2020. С. 80-85.
184. Чеховська І. В. Державна сімейна політика в Україні: теорія та практика реалізації: [монографія]. Кам'янець-Подільський, ТОВ «Друкарня «Рута», 2013, 736 с.
185. Шестопалова Л.М. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2006. 197 с.
186. Шинкарук А.І. Адміністративно-правові засади діяльності нотаріусів у сфері державної реєстрації. дис.. ... канд.. юрид. наук: спец. 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ. 2018. 208 с.
187. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. / А.М. Школик. Л.: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
188. Щодо трансформації інституту уповноважених Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/shodo-transformaciyi-institutu-upovnovazhenih-prezidenta-ukr-69045>
189. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/shchorichni-ta-specialni-dopovidi>
190. Якушенко Л. Актуальні проблеми соціального захисту людей з інвалідністю. *Аналітична записка*. Серія «Соціальна політика», № 9, 2019. С.1-11.
191. Яромій І. Адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії порушенням митних правил: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Дніпро, 2018. 22 с.
192. Ярмакі Х. П. Механізм адміністративно-правового регулювання. *Південноукраїнський правовий часопис*. 2013. № 3. 81-87. 81с.

193. The Council of Europe Disability Strategy 2017-2023. URL: <https://www.coe.int/en/web/disability/strategy-2017-2023>
194. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development: Resolution № 70/1 adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
195. COVID-19 and persons with disabilities. The Office of the High Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/Pages/Covid-19.aspx>
196. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Ukraine, 19 September 2014. URL: <https://undocs.org/en/A/HRC/27/75>
197. Analytical study on the promotion and protection of the rights of persons with disabilities in the context of climate change – Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 22 April 2020. URL: <https://undocs.org/en/A/HRC/44/30>
198. The Council of Europe Disability Strategy 2017-2023. URL: <https://www.coe.int/en/web/disability/strategy-2017-2023>
199. International standards. An official website of the Office of the High Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.ohchr.org/en/disabilities/international-standards>
200. The United Nations Disability Inclusion Strategy. URL: https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_english.pdf
201. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development: United Nations Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 № 70/1. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
202. SDG-CRPD resource package. OHCHR and the rights of persons with disabilities. URL: <https://www.ohchr.org/en/disabilities/sdg-crpd-resource-package#policy>
203. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030, adopted at the Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction in Sendai, Japan, on March 18, 2015. URL: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
204. International standards. An official website of the Office of the High Commissioner for Human Rights. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-pla-a285r>
205. Resolution 2475 (2019), adopted by the Security Council at its 8556th meeting, on 20 June 2019. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3810148?ln=en>
206. Awareness-raising on the rights of persons with disabilities, and habilitation and rehabilitation : resolution 43/23, adopted by the Human

- Rights Council on 22 June 2020. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3874877>
207. Mental health and human rights : resolution 43/13, adopted by the Human Rights Council on 19 June 2020. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3873686>
208. Right to work : resolution 43/7, adopted by the Human Rights Council on 19 June 2020. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3873043>
209. Human rights and climate change : resolution 41/21, adopted by the Human Rights Council on 12 July 2019. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3834953>
210. Rights of the child : empowering children with disabilities for the enjoyment of their human rights, including through inclusive education : resolution 40/14, adopted by the Human Rights Council on 22 March 2019. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3809705>
211. Equality and non-discrimination of persons with disabilities and the right of persons with disabilities to access to justice : resolution 37/22, adopted by the Human Rights Council on 23 March 2018 URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/085/21/PDF/G1808521.pdf?OpenElement>
212. The United Nations Disability Inclusion Strategy. URL: <https://www.un.org/en/content/disabilitystrategy>
213. Resolution WHA58.23 World Health Assembly (World Health Organization), 25 May 2005. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/20373/WHA58_23-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y
214. The European Social Charter. THE CHARTER AT A GLANCE. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter>
215. Resolution ResAP(2001)1 on the introduction of the principles of universal design into the curricula of all occupations working on the built environment, adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2001. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804c2eee#globalcontainer
216. Resolution ResAP(2001)3 towards full citizenship of persons with disabilities through inclusive new technologies, adopted by the Committee of Ministers on 24 October 2001. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804eaa98
217. Resolution ResAP(2005)1 on safeguarding adults and children with disabilities against abuse, adopted by the Committee of Ministers on 2 February 2005. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805daf83
218. Resolution ResAP(2007)3 «Achieving full participation through Universal Design», adopted by the Committee of Ministers on 12

- December 2007. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d46ae
219. Constitución de la Nación Argentina. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
220. Σύνταγμα της Ελλάδος 09.06.1975 (Όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων). URL: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/syntagma-tis-ellados>
221. საქართველოს კონსტიტუცია: საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონი № 786 24.08.1995. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>
222. 中华人民共和国宪法 1982年12月4. URL: http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm
223. Constitución Española de 29.12.1978. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1>
224. Lietuvos Respublikos Konstitucija įsigaliojo 1992 m. lapkričio 2 d. URL: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija20220522.htm>
225. Қазақстан Республикасының Конституциясы 30.08.1995. URL: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_
226. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
227. Suomen perustuslaki 11.06.1999 № № 731/1999. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
228. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 18.10.1982. URL: <https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/turkiye-cumhuriyeti-anayasasi>
229. Σύνταγμα της Ελλάδος 09.06.1975 (Όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων). URL: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/syntagma-tis-ellados>
230. საქართველოს კონსტიტუცია: საქართველოს რესპუბლიკის კონსტიტუციური კანონი № 786 24.08.1995. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=36>
231. 中华人民共和国宪法 1982年12月4. URL: http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm
232. Suomen perustuslaki 11.06.1999 № № 731/1999. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
233. შებლუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა უფლებების შესახებ 14.07.2020 № 6823-რს. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4923984?publication=1>
234. תשנ"ח, חוק-1998, זכויות אזרחים עם מוגבלות, תשנ"ח. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p214m2_001.htm#_ftn1

235. 中华人民共和国残疾人保障法 28.12.1990. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-11/05/content_2065632.htm
236. Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12632>
237. Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas nuo 1991.11.28 № I-2044 (suvestinė redakcija nuo 2022-03-23). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.2319/asr>
238. Закон за хората с увреждания от 01.01.2019 г. URL: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2137189213>
239. Қазақстан Республикасында мүгедектерді әлеуметтік қорғау туралы: Қазақстан Республикасының 2005 жылғы 13 сәуірдегі N 39 Заңы. URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z050000039>
240. 장애인복지법 [시행 2022.2.18.] [법률 제18417호, 2021.8.17., 일부개정]. URL: <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%9E%A5%EC%95%A0%EC%9D%B8%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%B2%95>
241. O rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych: ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19971230776/U/D19970776Lj.pdf>
242. Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987). URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1987/19870380>
243. Engelliler Hakkında Kanun № 5378, kabul tarihi: 01.07.2005. URL: <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/engelliler-hakkinda-kanun-5378>
244. ΝΟΜΟΣ 4488/2017. Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις Δημοσίου και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις, ενίσχυση της προστασίας των εργαζομένων, δικαιώματα ατόμων με αναπηρίες και άλλες διατάξεις. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/291228/nomos-4488-2017>
245. შებენიერების მსახიობების მქონე პირთა უფლებების შესახებ 14.07.2020 № 6823-რს. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4923984?publication=1>
246. Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas nuo 1991.11.28 № I-2044 (suvestinė redakcija nuo 2022-03-23). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.2319/asr>
247. 장애인복지법 [시행 2022.2.18.] [법률 제18417호, 2021.8.17., 일부개정]. URL: <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%9E%A5%EC%95%A0%EC%9D%B8%EB%B3%B5%EC%A7%80%EB%B2%95>

248. Ligestillingsloven nr 1147 af 03.07.2020. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
249. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af handicap nr 688 af 08.06.2018. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/688>
250. Forskelsbehandlingsloven nr 1001 af 24.08.2017. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/1001>
251. Sundhedsloven nr 191 af 28.02.2018. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/191>
252. Planloven nr 1157 af 01.07.2020. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1157>
253. Serviceloven nr 1287 af 28.08.2020. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1287>
254. Lov om Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution nr 553 af 18.06.2012. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2012/553>
255. Bekendtgørelse om råd på det sociale område nr 1200 af 07.06.2021. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/accn/B20210120005>
256. Ukraine: 2.7 million people with disabilities at risk, UN committee warns. 14 April 2022. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/04/ukraine-27-million-people-disabilities-risk-un-committee-warns>
257. Report on the rights of persons with disabilities in the context of armed conflict (A/76/146). URL: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a76146-report-rights-persons-disabilities-context-armed-conflict>
258. Sistema nacional para la gestión integral del riesgo y la protección civil: Ley 27287. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266631/norma.htm>
259. Initial report submitted by Georgia under article 35 of the Convention, due in 2016 [Date received: 19 July 2018]. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FGEO%2F1
260. Combined second and third periodic reports submitted by Denmark under article 35 of the Convention, due in 2019 [Date received: 25 April 2020]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/190/18/PDF/G2019018.pdf>
261. Report on the joint second and third periodic reports on the implementation of the United Nations Convention on the rights of persons with disabilities (2006) in the Republic of Lithuania (CRPD/C/LTU/2-3). URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fc%2fLTU%2f2-3
262. Combined second and third periodic reports submitted by Spain under article 35 of the Convention, due in 2018 (CRPD/C/ESP/2-3) [Date received: 3 May 2018]. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_

- layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FESP%2F2-3
263. הגנה למדינת ישראל-אבצ המיקמה הדוקפ 1948-מס' 4 לש' תש"ח URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p199_002.htm
264. תשי"א תש"ח, תש"ח-1951. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/125_001.htm
265. Initial report submitted by Israel under article 35 of the Convention, due in 2014 (CRPD/C/ISR/1) [Date received: 18 May 2017]. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FISR%2F1
266. תש"ן תש"ן-1990. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/125_020.htm
267. תשע"ו תשע"ו-2016. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/501_424.htm
268. Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms. Rights of persons with disabilities : note / by the Secretary-General. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/840489?ln=en>
269. Report of the Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities on her visit to Zambia : note / by the Secretariat. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/861411?ln=ru>
270. The impact of COVID-19 on human rights. 2020. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-12/Ukraine_COVID-19_HR_impact_EN.pdf
271. Policy Brief: A Disability-Inclusive Response to COVID-19. 2020. URL: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-05/Policy-Brief-A-Disability-Inclusive-Response-to-COVID-19.pdf>
272. BRIEFING NOTE. IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON PERSONS WITH DISABILITIES IN UKRAINE. 2020. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-11/EN_Briefing_Note_COVID_PwD_0.pdf
273. International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities. Geneva, 2020. 33 p. URL: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Disability/SR_Disability/GoodPractices/Access-to-Justice-EN.pdf

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**Соболь Євген Юрійович,
Кіблик Дар'я Володимирівна**

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД
ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ**

Монографія

Книгу видано в авторській редакції

Підписано до друку 10.01.2023 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Папір офсет. Цифровий друк.
Ум. др. арк. 10,62. Тираж 300.
